

Evaluation

Evaluation des Förderprogramms zur Umsetzung des NRVP

Programmevaluation des Förderprogramms zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans



Evaluation

Evaluation des Förderprogramms zur Umsetzung des NRVP

Programmevaluation des Förderprogramms zur
Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans

Von

Sven Altenburg
Dr. Stephan Heinrich
Alexander Labinsky
Moritz Schrapers

Im Auftrag des

Bundesministeriums für Verkehr und digitale
Infrastruktur

Abschlussdatum

Februar 2020

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie – unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft – durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, München und Stuttgart. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 845 16-410
Fax: +49 421 845 16-428

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Tel: +32 280 89-947

Prognos AG

Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Quellenverzeichnis	X
Zusammenfassung	XI
Abstract	XVII
1 Aufgabe, Konzept und Datenquellen	1
1.1 Evaluationsgegenstand	1
1.2 Aufgabe der Evaluation	1
1.3 Vorgehen der Evaluation	2
1.4 Informations- und Datenquellen	4
1.5 Evaluationsmethodik	7
2 Struktur und Umfeld der Förderung	9
2.1 Umfeld der Förderung: NRVP	9
2.2 Wirkmodell	10
2.3 Entwicklung der Förderrichtlinien	11
2.4 Beteiligte Akteure und Entwicklung des Antragsverfahrens	12
2.5 Entwicklung der Projektaufrufe	14
3 Förderbilanz	16
3.1 Überblick über das Fördergeschehen	16
3.2 Zuwendungsempfänger und assoziierte Partner	21
3.3 Förderung nach Handlungsfeldern des NRVP	23
3.4 Eingereichte Skizzen	26
4 Erfolgskontrolle	29

4.1	Zielerreichungskontrolle	30
4.2	Wirkungskontrolle	32
4.3	Wirtschaftlichkeitskontrolle	43
5	Kernergebnisse, Bewertung und Handlungsempfehlungen	46
5.1	Kernergebnisse und Bewertung	46
	5.1.1 Fördergeschehen	46
	5.1.2 Erfolgskontrolle	47
5.2	Handlungsempfehlungen	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Teilnehmer an der Online-Befragung	6
Tabelle 2:	Projekte je Zuwendungsempfänger	23
Tabelle 3:	Aufstockungen und nicht abgerufene Bewilligungen	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufgabe der Evaluation	2
Abbildung 2:	Ablauf der Evaluation	3
Abbildung 3:	Informations- und Datenbasis der Evaluation	4
Abbildung 4:	Methodik der Evaluation	8
Abbildung 5:	Rahmen zur Umsetzung des Förderprogramms	10
Abbildung 6:	Wirkmodell des Förderprogramms	11
Abbildung 7:	Hauptbestandteile der Förderrichtlinien 2013 und 2017	11
Abbildung 8:	Verfahrensablauf und beteiligte Akteure	13
Abbildung 9:	Entwicklung des Skizzen- und Antragsverfahrens	14
Abbildung 10:	Entwicklung der Projektaufrufe bis 2018	15
Abbildung 11:	Bewilligte Vorhaben nach Kalenderjahr	16
Abbildung 12:	Bewilligte Fördersummen nach Kalenderjahren	17
Abbildung 13:	Durchschnittliche bewilligte Fördersumme je Vorhaben nach Kalenderjahr	18
Abbildung 14:	Durchschnittliche bewilligte Fördersumme je Vorhaben nach primärem Handlungsfeld 2014-2018	19
Abbildung 15:	Geförderte Projekte nach Bundesländern	20
Abbildung 16:	Geförderte Vorhaben nach Mittelempfänger	21
Abbildung 17:	Zuwendungsempfänger und assoziierte Partner	22
Abbildung 18:	Geförderte Projekte nach primären Handlungsfeld	23
Abbildung 19:	Anzahl der geförderten Projekte und Fördersummen nach primärem Handlungsfeld	24
Abbildung 20:	Relevanz der primären und sekundären Handlungsfelder über alle Projekte	25
Abbildung 21:	Anzahl der eingereichten Skizzen nach Projektaufrufen	26

Abbildung 22:	Eingereichte und zur Antragsstellung aufgeforderte Skizzen nach Kalenderjahr	27
Abbildung 23:	Ablehnungsgründe für eingereichte Skizzen	28
Abbildung 24:	Zielerfüllung der Vorhaben	30
Abbildung 25:	Beiträge zu den übergeordneten Förderprogrammzielen	31
Abbildung 26:	Beiträge zu den übergeordneten NRVP-Zielen	32
Abbildung 27:	Ursächlichkeit der Förderung für Projektdurchführung	33
Abbildung 28:	Förderung in anderen Vorhaben	34
Abbildung 29:	Abdeckungsgrad der Aktivitätenschwerpunkte	35
Abbildung 30:	Erkenntnisgewinn aus den Projekten	35
Abbildung 31:	Koordinierung und Vernetzung von Akteuren	36
Abbildung 32:	Beitrag der Förderung zur Schaffung von Grundlagen	37
Abbildung 33:	Verwertung der Ergebnisse	38
Abbildung 34:	Weiternutzung der Ergebnisse	39
Abbildung 35:	Ressourcenbedarf für die Weiternutzung der Ergebnisse	39
Abbildung 36:	Zusätzlich benötigte Ressourcen in Euro und Vollzeitäquivalenten (VZÄ)	40
Abbildung 37:	Einschätzung der Übertragbarkeit	41
Abbildung 38:	Durchgeführte Maßnahmen für den Wissenstransfer	42
Abbildung 39:	Zufriedenheit der Fördermittelnehmer	43
Abbildung 40:	Von BMVI und UBA betreute Vorhaben und Fördersummen	44
Abbildung 41:	Struktur der Mittelverwendung	45

Abkürzungsverzeichnis

AGFK	Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Kommunen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
difu	Deutsches Institut für Urbanistik
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
iVm	in Verbindung mit
Mio.	Millionen
N	Größe der Grundgesamtheit (Anzahl der Zuwendungsempfänger / geförderter Projekte)
n	Größe der Stichprobe (Anzahl der Befragungsteilnehmer)
NRVP	Nationaler Radverkehrsplan
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
TU	Technische Universität
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Quellenverzeichnis

- Ausschuss für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung 1993 Resolution des Ausschusses für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung vom 27. Oktober 1993 zum Bericht des BMFT zur Situation der Projektträger des BMFT (A-Drs. 12-366), Ausschussdrucksache 12-389 (neu)
- BAFA 2018 Evaluation des Kompetenzzentrums Kultur und Kreativwirtschaft. Eschborn
- BMVI 2011 Nationaler Radverkehrsplan. Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln. Berlin. <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=SR21T6V3> (abgerufen Januar 2019)
- BMVI 2013 Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 18. Dezember 2013. https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/file/22338/download?token=t_w3CnaE (abgerufen Januar 2019)
- BMVI 2017 Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 1. September 2017. <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/file/22705/download?token=FLvrxOiK> (abgerufen Januar 2019)
- Prognos 2017 Evaluation des Rahmenprogramms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, unveröffentlicht.

Zusammenfassung

Evaluierungsgegenstand und Auftrag

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat die Prognos AG mit der Evaluation der Projektförderung im Rahmen der Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans in der Fassung vom 18.12.2013 sowie deren Novellierung vom 1. September 2017 beauftragt. Der Evaluationszeitraum umfasst die Förderjahrgänge 2014 bis einschließlich 2018.

Mit der Richtlinie fördert das BMVI Studien, Kampagnen und Modellprojekte, die die Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans (NRVP) und die Koordinierung von Radverkehrsmaßnahmen unterstützen, indem sie einen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für den Radverkehr leisten und/oder die nachhaltige Mobilität sichern. Dabei sollen Ergebnisse erzielt werden, die modellhaft auch auf andere Regionen und Anwendungsfälle übertragbar sind und/oder neue Erkenntnisse zur Stärkung des Radverkehrs liefern. Zudem werden auch Vorhaben und Untersuchungen unterstützt, die besonderen Handlungs- und Erkenntnisbedarf oder einen grundsätzlichen Aufgaben- und Koordinierungscharakter im Rahmen des NRVP adressieren.

Die Evaluation der Förderung nach der Richtlinie umfasst dabei

- einen systematischen Überblick über die Förderstrukturen,
- die Darstellung der Entwicklung der Förderstruktur in der Laufzeit des NRVP,
- einen Beitrag zur Erfolgskontrolle, in dem
 - die Zielerreichung,
 - die Wirksamkeit (u.a. Innovationswirkung, Modellhaftigkeit, Übertragbarkeit, Verwertung der Ergebnisse) sowie
 - die Wirtschaftlichkeit analysiert wird.

Die Evaluation beruht auf dem Ansatz der Daten- und Methodentriangulation. Den Ausgangspunkt stellen die Förderdaten des Projektträgers dar, die durch Daten aus Dokumentenanalysen sowie einer Online-Befragung der Zuwendungsempfänger ergänzt wurden. Zudem wurden Interviews mit Stakeholdern geführt. Die Auswertung erfolgte in Abhängigkeit der Datenform mittels statistischer Verfahren, systematischer Text- und Dokumentenanalysen und Analysematrizen. Insgesamt beruht die Evaluation auf einem umfassenden Informationsbestand, der die gegenstandsangemessene Bewertung ermöglicht.

Förderbilanz

In den Förderjahren 2014 bis 2018 wurden insgesamt 75 Vorhaben bewilligt, darunter 9 Verbundvorhaben und 66 Einzelvorhaben. Dafür wurden insgesamt Fördermittel in Höhe von 13,8 Mio. € bewilligt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Fördersumme von ca. 184.000 € je Projekt.

Der Kreis der Zuwendungsempfänger ist stark wissenschaftlich geprägt, anderen Akteursgruppen kommt eine geringere Bedeutung zu. Eine Besonderheit der Projektförderung stellen die *assoziierten Partner* dar: sie sind integraler Bestandteil der Projekte, erhalten aber keine Förderung. Durch die Integration dieser Partner kann der sehr akademische Charakter der geförderten Akteure ausgeglichen werden, da insbesondere Kommunen und private Unternehmen in hoher Anzahl in den Projekten als assoziierte Partner eingebunden sind. Dies dokumentiert das fachliche Interesse dieser Akteursgruppe am Förderprogramm, auch wenn die Modalitäten für sie als Fördermittelnehmer offenbar weniger attraktiv sind.

Den geförderten Vorhaben kann jeweils ein primäres Handlungsfeld zugeordnet werden. Auf Basis dieser primären Handlungsfelder lassen sich thematische Schwerpunkte der Förderung nachweisen: *Radverkehrsplanung und -konzeption* ist besonders bedeutend, auch *Qualitäten schaffen und sichern*, *Elektromobilität* und *Infrastruktur* spielen eine große Rolle. Bei Betrachtung der Gesamtbedeutung aller Handlungsfelder über alle Projekte zeigt sich, dass die Projekte thematisch vielschichtig sind und in der Regel mehrere Handlungsfelder adressieren. Somit relativiert sich die zuvor geschilderte Dominanz einzelner Handlungsfelder deutlich. Insbesondere *Kommunikation* zeigt sich nun als über alle Projekte hinweg sehr wichtiges Handlungsfeld, *Elektromobilität* hingegen eher als dezidiertes Spezialthema einiger Projekte.

Erfolgskontrolle

Rund drei Viertel der Zuwendungsempfänger geben an, dass die Förderung ausschlaggebend und damit ursächlich für die Realisierung ihrer Projekte war. Bei den restlichen Projekten hat die Förderung zu einer beschleunigten bzw. umfassenderen Umsetzung geführt. Neben den nötigen Eigenmitteln fließen nahezu keine weiteren Mittel in die Projekte ein. Daher wäre keines der Projekte ohne die Förderung im Rahmen des NRVP durchgeführt worden. Somit ist die Wirksamkeit der Förderung, Projekte zu initiieren, nachgewiesen.

Weniger als die Hälfte der Geförderten erhält in anderen Projekten weitere Förderungen im Bereich Radverkehr. Bei diesen Förderungen handelt es sich zumeist um weitere, parallel geförderte NRVP-Projekte, andere Förderprogramme werden nur sehr vereinzelt in Anspruch genommen. Dies deutet darauf hin, dass das Förderprogramm einen Adressatenkreis fördert, der bislang wenig am Fördergeschehen im Thema Radverkehr beteiligt war.

Die Aktivitätenschwerpunkte der Projekte finden sich in der Entwicklung von Innovationen, in der Leitfadenerstellung und in der Datenerhebung. Dem Charakter innovativer Modellprojekte entsprechend wird der Erkenntnisgewinn in den Projekten in der überwiegenden Mehrheit als hoch oder sehr hoch eingeschätzt. Er umfasst nicht nur wissenschaftlich-technische Innovationen, sondern wird auch in organisatorischen (z.B. Kooperationen) und gesellschaftlichen (z.B. Wissensvermittlung) Bereichen erzielt.

Der Wissenstransfer erfolgt aus den Projekten heraus über eine Vielzahl von Kanälen. Überregionale Maßnahmen spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Eine koordinierte und strategische Verbreitung der Ergebnisse (außerhalb des Fahrradportals) findet nicht statt. Insbesondere die Initiierung neuer Projekte und die kontinuierliche Weiterführung der Aktivitäten sind wichtige Wege der Ergebnisverwertung. 52% der Ergebnisse sind unmittelbar auf andere Anwendungsfälle übertragbar, 47% benötigen regionale Anpassungen. Dieser Anpassungsbedarf ist für regional geprägte Modellprojekte erwartbar. Allerdings geben etwa zwei Drittel der befragten Projekte an,

für die Weiternutzung der Ergebnisse zusätzliche Ressourcen im Anschluss an die eigentliche Förderung zu benötigen.

89% der Projekte erreichen nach eigener Aussage ihre Ziele „voll und ganz“ oder „eher“. Ein Viertel der Projekte hatte Probleme bei der Einhaltung des Zeitrahmens. Mögliche Gründe für die Verlängerungen der Projektbearbeitungszeit können der unterschätzte Aufwand für die Koordination verschiedener Akteure, ggf. auch eine schwierige Personalgewinnung sein. Der finanzielle Rahmen reicht in der Regel für die geplante Durchführung der Projekte aus.

93% der befragten Projekte sind mit den eigenen Ergebnissen zufrieden, 56% sogar sehr zufrieden. Die geschilderten hohen Zufriedenheitswerte dokumentieren sich auch darin, dass 89% der Projekte wieder einen Antrag im Förderprogramm stellen bzw. eine Skizze einreichen würden. Die Zufriedenheit mit dem Informationsangebot zum Förderprogramm ist ebenfalls ausgesprochen hoch. Sie ist allerdings hinsichtlich administrativer Aspekte wie z. B. den Zeiträumen und dem Aufwand des Antragsprozesses deutlich geringer.

Insgesamt leisten die Projekte nach eigener Aussage hohe Beiträge zu den Zielen des Förderprogramms: Grundsätzlich ist eine hohe Anzahl von Projekten nachweisbar, die sich insbesondere der Schaffung von Wissensgrundlagen widmen, auch Verkehrsverhältnisse des Radverkehrs verbessern und nachhaltige Mobilität sichern werden jeweils in der Mehrzahl der Projekte als Ziele benannt. Vor allem bei der Steigerung der Relevanz des Radverkehrs in der öffentlichen Wahrnehmung, bei der Koordinierung und Vernetzung von Akteuren sowie bei der Verbesserung der Angebote im Radverkehr werden positive Effekte erzielt. Somit leisten sie auf der Projektebene in hohem Maße einen Beitrag zu den Förderzielen. Mit den Beiträgen zu den Förderzielen verknüpft sind auch Beiträge der Projekte zu den übergeordneten Zielen des NRVP: Die Projektergebnisse tragen dazu bei, dass das Thema Radverkehr insgesamt besser vorangetrieben werden kann und dass die Akteure in die Lage versetzt werden, Maßnahmen für den Radverkehr besser umzusetzen.

Der Impact der Ergebnisse über die geförderten Projekte hinaus kann anhand der vorliegenden Informationen nicht abschließend bewertet werden. Der Expertenbeirat sowie die Interview-Partner sehen den Impact in der Breite mehrheitlich als eher gering an. Als Gründe für den mangelnden Impact wurden von den Experten eine unzureichende Ergebnisverbreitung und eine zu kleinteilige Qualität und somit eingeschränkte unmittelbare Nutzbarkeit der Ergebnisse genannt.

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der Kernbefunde regen die Evaluatoren die Diskussion und Prüfung der folgenden Aspekte an:

Akteurskreis erhalten und stärken

Vor dem Hintergrund der komplexen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Radverkehr ist es notwendig, den bisher aktivierten heterogenen Akteurskreis zu erhalten und zu stärken. Die hohe Anzahl von Kommunen als assoziierte Partner weist darauf hin, dass das inhaltliche Interesse am Programm auf kommunaler Seite vorhanden ist und das Förderprogramm in dieser Weise genutzt wird. Ihre Beteiligung als Zuwendungsempfänger wird allerdings oftmals durch

organisatorische und haushaltsrechtliche Vorgaben beschränkt, denn die Schaffung von Projektstellen ist bei ihnen durch den bestehenden Rechtsrahmen erschwert. Der Mehrwert der monetären Förderung ist für Kommunen nur unter Einschränkungen zu realisieren, bedeutet aber zugleich einen erheblichen Mehraufwand bei Beantragung und Administration. Aus Sicht der Evaluatoren kann dieser Sachverhalt über die Förderbedingungen aufgrund des bestehenden Rechtsrahmens nicht beeinflusst bzw. verbessert werden. Eine Steigerung der Attraktivität des Förderprogramms für die Kommunen liegt somit außerhalb der Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des BMVI.

Die Rolle und Funktion der assoziierten Partner könnte gestärkt und gewürdigt werden, indem die Anzahl und Beteiligung assoziierter Partnerschaften als Auswahlkriterium für die Förderung in der Förderrichtlinie genutzt wird. Dabei ist aber zu bedenken, dass allzu hohe Ansprüche an Antragsteller abschreckend wirken könnten. Insofern sollte darauf geachtet werden, künftig nicht nur große Vorhaben zu fördern, sondern weiterhin auf eine ausgewogene Mischung von Vorhaben mit überregionaler Aufstellung und großem Akteurspektrum und kleineren Vorhaben mit hohem innovativem Wert gleichermaßen zu achten.

Ein weiterer Ansatz zur Erhaltung gerade der Kommunen als Fördermittelnnehmer könnte darin bestehen, sie gezielter im Antragsprozess zu unterstützen, was durch entsprechende Fortbildungsangebote beispielsweise im Rahmen der Fahrradakademie erreicht werden könnte.

Nutzen der Ergebnisse über Projekte hinaus stärken

Die Projekte erreichen ihre Ziele und bringen Ergebnisse sowie Wirkungen in unterschiedlicher Weise hervor. Es sollte aber der im NRVP vorgesehene Beitrag zu überregionalen Zielen gestärkt werden, um den Impact der Förderung zu erhöhen.

Erstens könnten dazu die Projekte stärker auf überregionale Strahlkraft ausgerichtet werden. Dies könnte über eine Schärfung der Auswahlkriterien bei der Vorhabenauswahl erreicht werden. Möglichweise würden damit aber manche Vorhabeneinreicher strukturell und organisatorisch überfordert. Gerade bei Kommunen ist zu befürchten, dass sie sich aufgrund der gestiegenen Anforderungen komplett als Antragsteller zurückziehen könnten. Es ist auch nicht auszuschließen, dass sie sogar als assoziierte Partner ausscheiden. Ein wesentlicher Grund dafür könnte sein, dass ihr eigenes Erkenntnis-/Umsetzungsinteresse in größeren Projekten an Bedeutung verlieren könnte und damit ein möglicher Motivationsgrund für die Teilnahme entfallen würde.

Daher bietet sich eher ein zweiter Ansatz an, bei der die Aggregation und Nutzung der Ergebnisse aus den einzelnen Projekten auf einer übergeordneten Ebene im Mittelpunkt steht. Damit werden gezielt die Ergebnisse bzw. Aspekte aus den einzelnen Projekten aufgenommen und gesammelt aufbereitet, die für eine überregionale Nutzung und Wirkungsentfaltung von hoher Bedeutung sind. Auf diese Weise können gezielt regionale und organisatorische Limitierungen der geförderten Projekte überwunden werden. Dazu ist es notwendig, eine entsprechende Organisationseinheit zur Aggregation, Veredelung, Qualitätssicherung und Vermarktung zu etablieren. Dies kann ggf. in Form der Beauftragung einer geeigneten Institution oder durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen im Ministerium oder beim Projektträger erfolgen.

NRVP und Förderprogramm enger verzahnen und abstimmen

Die Rolle und Funktion des Förderprogramms als fester Bestandteil des NRVP und dessen Umsetzung sollte gestärkt werden. Das bedeutet, dass die Rolle des Förderprogramms und seiner Projekte im Rahmen der Gesamtstrategie definiert und konkrete Ziele benannt werden müssten. Dies verdeutlicht einerseits den Antragstellern die mit der Förderung verknüpften Ansprüche. Andererseits vereinfacht es auch die Bewertung der Zielerreichung der Förderung auf der Programmebene, wenn die Funktion des Programms innerhalb des NRVP konkreter benannt ist. Eine bessere Verzahnung der Förderung mit dem übergeordneten Rahmen des NRVP unterstützt zudem eine gezieltere Nutzung der Ergebnisse oberhalb der Projektebene.

Die Offenheit und Flexibilität des Programms bleibt davon unberührt, sofern weiterhin durch den Fördermittelgeber frei Themenschwerpunkte in den jährlichen Projektaufufen definiert werden (können). Gerade diese thematische Breite und Flexibilität verleihen dem Programm das Potential dazu, neue Entwicklungen im höchst dynamischen Feld der Radverkehrspolitik proaktiv aufzunehmen und zu adressieren. Daher ist dieser wesentliche Charakter des Programms unbedingt zu erhalten.

Bewilligungsverfahren verschlanken

Insgesamt sind die Zuwendungsempfänger zufrieden mit der Umsetzung des Förderverfahrens. Eine Ausnahme ist aber eine evidente Unzufriedenheit mit der Dauer des Auswahl- und Bewilligungsprozesses. Daher wird angeregt, insbesondere das Prüf- und Auswahlverfahren für die eingereichten Skizzen und Anträge zu verschlanken und zu beschleunigen. Dazu sollte das Prozedere geprüft und insbesondere die Funktionen und Rollen der beteiligten Akteure kritisch diskutiert werden.

In der Betrachtung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in diesem Prozessschritt ist die Rolle und Bedeutung des Beirats Radverkehr auffällig. In ähnlich strukturierten Förderprogrammen beschränkt sich die Rolle eines Programmbeirats zumeist auf die strategische, programmatische Ebene. Dagegen ist die Beteiligung des Programmbeirats an der Prüfung und Bewertung von eingereichten Skizzen und Anträgen nach der Erfahrung der Evaluatoren eher unüblich. Die gewählte Einbeziehung des Programmbeirats zur Prüfung und Bewertung der Skizzen bzw. Auswahl zur Antragsaufforderung kann dann gerechtfertigt sein, wenn aufgrund der kleinteiligen Akteurskonstellation und der Breite der zu berücksichtigenden Themen eine vielschichtigere Perspektive bei der Förderentscheidung einbezogen werden soll.

Soll vor diesem Hintergrund eine mögliche Beschleunigung des Prozesses durch eine verringerte Einbindung des Beirats erwogen werden, so sind dabei folgende Fragen zu beachten:

- Ist mit der Einbeziehung in die angeführten Prozessschritte ein Mehrwert für das Verfahren und die Qualität der Vorhaben / Projekte verbunden, die die Kompetenz des Fachreferats in erheblichem Maße aufwertet (inhaltliche Komponente)?
- Wird der Programmbeirat ggf. über Gebühr belastet (inhaltliche & zeitliche Komponente)?
- Wie ist der inhaltliche Mehrwert des Beirates im Kontext der Tatsache zu bewerten, dass sich der Entscheidungsprozess dadurch verlängert und sich der spätere Förderbeginn evtl. nachteilig auf die Projekte auswirken kann?

Die Abwägung dieser Punkte wird bei der künftigen Ausgestaltung der Programmstrukturen zu berücksichtigen sein und stellt eine strategische Entscheidung des Fördermittelgebers auf Basis der bisherigen Erfahrungen mit dem Beirat dar.

Abstract

Evaluation Subject and Assignment

The Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI) has assigned Prognos AG with the evaluation of project funding within the framework of the guideline for the funding of non-investment measures for the implementation of the National Cycling Plan (NCP) in the version of 18 December 2013 and its amendment of 1 September 2017. The evaluation period covers the funding years 2014 to 2018 (inclusive).

With this directive the BMVI promotes studies, campaigns and model projects that support the implementation of the NCP and the coordination of cycling measures by contributing to the improvement of traffic conditions for cycling and/or ensuring sustainable mobility. The aim is to achieve results that can be transferred to other regions and application cases and/or to provide new findings to improve cycling conditions. In addition, support is also given to projects and studies that address special needs for further actions and knowledge or that have a fundamental task and coordination character within the framework of the NCP.

The evaluation of the funding includes

- a systematic overview of the funding structures,
- the illustration of the development of the funding structure
- a contribution to the monitoring of success, in which
 - the achievement of objectives,
 - the effectiveness (e.g. innovation impact, model character, transferability, utilisation of results) and
 - the funding efficiency is analysed.

The evaluation is based on the approach of data and method triangulation. The initial point is the funding data provided by the project management agency, which was supplemented by data from document analyses and an online survey of the beneficiaries. Interviews with stakeholders were also conducted. Depending on the data form, the evaluation was carried out using statistical methods, systematic text and document analyses and analysis matrices. All in all, the evaluation is based on a comprehensive stock of information that makes the assessment feasible.

Monitoring of Funding

A total of 75 projects were granted funding in the years 2014 to 2018, including 9 collaborative projects and 66 individual projects. A total of € 13.8 million in funding was spent for these projects. This corresponds to an average funding amount of approximately € 184,000 per project.

The group of grant recipients has a strong scientific orientation, other groups of actors are less significant. A special feature of the funding are the associated partners: they are an integral component of the projects but do not receive funding money. By integrating these partners, the highly academic character of the funded actors can be partly compensated, since municipalities and

private companies in particular are involved in the projects in large numbers as associated partners. This documents the special interest of this group of actors in the funding program, even though the modalities are apparently less attractive for them as recipients of funding.

The funded projects can each be assigned to a primary field of action. These primary fields of action can be used to identify thematic priorities: Cycle traffic planning and conception is particularly important, as well as creating & saving quality, electric mobility and infrastructure play major roles. Looking at the overall significance of all fields of action across all projects, it becomes clear that the projects are thematically complex and usually address several fields of action. This clearly relativizes the dominance of individual fields of action described above. Communication in particular is now proving to be a very important field of action across all projects, while electromobility is more of a distinct special topic for some projects.

Monitoring of Success

Around three-quarters of the grant recipients indicate that the funding was crucial and thus the reason for the realisation of their projects. For the remaining projects, the funding has led to an increased or more comprehensive implementation. Apart from the mandatory own complementary financial resources, almost no other funds flow into the projects. Therefore, none of the projects would have been carried out without the funding under the NCP. Thus, the effectiveness of the funding to initiate projects has been proven.

Less than half of the recipients receive further funding in the field of cycling. Most of these subsidies are additional NCP projects funded in parallel; other funding programs are only used very occasionally. This indicates that the funding program supports a target group that has so far been little involved in the funding activities in the field of cycling.

The main activities of the projects are the development of innovations, the preparation of guidelines and data collection. In accordance with the character of innovative model projects, most of the projects' knowledge gain is estimated to be high or very high. It not only includes scientific and technical innovations but also in organisational (e.g. cooperation) and social (e.g. knowledge transfer) areas.

Knowledge is transferred from the projects through a variety of channels. Cross-regional measures only play a minor role. There is no coordinated and strategic dissemination of the results (outside the bicycle web portal of the BMVI). In particular, the initiation of new projects and the continuation of activities are important ways to utilize the results. 52% of the results are directly transferable to other use cases, 47% require regional adjustments. This need for adjustments is typical for model projects with a regional focus. However, about two-thirds of the projects state that additional resources are required for the further use of the results after the actual funding phase.

According to their own statements, 89% of the projects "fully" or "rather" achieve their aim. One quarter of the projects had problems in complying with the time frame. Possible reasons for the time delays could be the underestimated effort for the coordination of different actors, possibly also a difficult recruitment of personnel. The financial framework is usually sufficient.

93% of the projects are satisfied with their own results, 56% are even very satisfied. The high satisfaction values described above are also reflected in the fact that 89% of the projects would

again apply or submit an outline in the funding program. Satisfaction with the information provided on the funding program is also extremely high. However, it is significantly lower with regard to administrative aspects such as time and the effort required for the application process.

Overall, the projects deliver high contributions to the scope of the funding program: In general, a high number of projects can be identified which are particularly dedicated to the creation of knowledge bases. Improving traffic conditions for cycling and ensuring sustainable mobility are defined objectives in the majority of the projects, too. In particular, positive effects are achieved in increasing the relevance of cycling in the public perception, in the coordination and networking of stakeholders and in the improvement of cycling services. Thus, at the project level, they significantly contribute to the funding objectives. This also applies to the overall objectives of the NCP: The project results help to advance the topic of cycling as a whole and to enable stakeholders to better implement cycling measures.

The impact of the results beyond the particular projects cannot be conclusively assessed based on the information available. The expert advisory board and the interview partners consider the impact to be rather small. As reasons for the lack of impact, the experts cited inadequate distribution of the results and a too detailed quality as well as limited practical usability of the results.

Recommendations

Following the core findings, the evaluators encourage discussion and examination of the following aspects:

Maintaining and strengthening the structure of actors

Regarding the complex responsibilities in cycle traffic, it is crucial to maintain and strengthen the currently activated heterogeneous structure of actors. The high number of municipalities as associated partners indicates that there is enough interest in the program on the municipal side. However, their participation as grant recipients is often restrained by organisational patterns and communal budget laws as the implementation of project related employees is limited by legal frameworks. So, the benefits of monetary funding are limited for municipalities and funding creates considerable additional efforts in administration and application. These facts cannot be improved by the funding conditions as they are subject to legal frameworks on federal level. Therefore, making the funding programme more attractive for municipalities is beyond the power of decision for the ministry of transport.

The role and function of the associated partners could be strengthened and recognised by using the number and participation of associated partnerships as a selection criterion in the funding guidelines. However, it should be kept in mind that too high demands on applicants could act as a deterrent. In this context, care should be taken not only to support large projects, but also to continue to pay equal attention to a balanced mix of projects with a cross-regional setup and a wide range of stakeholders and smaller projects with a high innovative value at the same time.

A further approach to maintain local authorities in particular as recipients could be to provide them with more targeted support in the application process, which could be achieved by offering appropriate further training courses, for example within the framework of the bicycle academy.

Strengthening the benefit of the results beyond project level

The projects achieve their goals and deliver results and impacts in different ways. However, the contribution to supra-regional objectives provided in the NCP should be strengthened in order to increase their impact.

Firstly, the projects could be more strongly oriented towards a cross-regional focus. This could be achieved by sharpening the criteria for project selection. However, this would possibly overburden some project submitters structurally and organisationally. It is to be feared that municipalities in particular could withdraw completely as applicants due to the increased requirements. It cannot be ruled out that they may even withdraw as associated partners. A major reason for this could be that their own interest in knowledge/implementation could lose importance in larger projects and thus a possible motive for participation would be put in question.

Therefore, a second approach is more suitable, which focuses on the aggregation and use of the results from the individual projects at a higher level. To do this, the results of the individual projects are specifically taken up and processed in a more comprehensive approach to overcome regional and organisational limitations of the funded projects. For this purpose, it is necessary to establish an appropriate organisational unit for aggregation, refinement, quality assurance and marketing. This could be done by commissioning a suitable institution or providing appropriate resources in the ministry or the programme executing organisation.

Closer integration and coordination of NCP and funding program

The role and function of the funding program as an integral part of the NCP and its implementation should be strengthened. This means that the role of the funding program and its projects should be defined within the framework of the overall strategy and explicit goals should be specified for them. On the one hand, this clarifies the expectations linked to the funding. On the other hand, it also allows a sound examination of impacts on program level if the function of the program within the NCP is specified more precisely. Better integration of funding with the superior framework of the NCP also supports a more targeted use of results above the project level.

This does not affect the openness and flexibility of the program, as long as the ministry continues to be free to define thematic priorities in the annual calls for proposals. It is precisely this thematic flexibility that gives the program the potential to proactively take up and address new developments in the highly dynamic field of cycling policy. It is therefore essential to maintain this fundamental character of the program.

Streamline the approval procedure

Overall, the grant recipients are satisfied with the funding procedure. However, one exception is an evident dissatisfaction with the duration of the selection and approval process. It is therefore suggested that the review and selection procedure for the submitted outlines and applications should be streamlined and (if possible) accelerated. In order to do this, the procedure should be reviewed, and the functions and roles of the actors involved should be critically discussed in particular.

Considering the responsibilities in this process step, the role and importance of the program advisory board is striking. In similarly structured funding programs, the role of a program advisory board is usually limited to the strategic, programmatic level. In contrast, in the experience of the evaluators, the involvement of the program advisory board in the examination and evaluation of submitted outlines and applications is rather unusual. The chosen role of the program advisory board can be justified if, due to the detailed constellation of actors and the breadth of the topics to be considered, a more complex perspective is to be included in the funding decision.

If, against this background, a possible acceleration of the process through a reduced involvement of the advisory board is to be considered, the following questions should be taken into account:

- Does the involvement in the process steps mentioned above add value to the procedure and the quality of the projects, which significantly enhances the competence of the ministry (content component)?
- Will the program advisory board be burdened excessively (content & time component)?
- How is the added value of the advisory board to be assessed in the context of the fact that this lengthens the decision-making process and the later start of funding may have a negative impact on the projects?

The consideration of these points has to be taken into account in the future design of the program structures and represents a strategic decision by the ministry based on previous experiences with the advisory board.

1 Aufgabe, Konzept und Datenquellen

1.1 Evaluationsgegenstand

Gegenstand der Evaluation ist die Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans in der Fassung vom 18.12.2013 sowie deren Novellierung vom 1. September 2017. Entsprechend fokussiert sich die Analyse auf das Fördergeschehen der Jahre 2014 bis einschließlich 2018, in denen 75 Förderkennzeichen bewilligt wurden.

Mit der Richtlinie möchte das BMVI Studien, Kampagnen und Modellprojekte fördern, die die Umsetzung des NRVP und die Koordinierung von Radverkehrsmaßnahmen unterstützen, indem sie einen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für den Radverkehr leisten und/oder die nachhaltige Mobilität sichern. Dabei sollen Ergebnisse erzielt werden, die modellhaft auch auf andere Regionen und Anwendungsfälle übertragbar sind und/oder neue Erkenntnisse zur Stärkung des Radverkehrs liefern. Zudem werden auch Vorhaben und Untersuchungen unterstützt, die besonderen Handlungs- und Erkenntnisbedarf oder einen grundsätzlichen Aufgaben- und Koordinierungscharakter im Rahmen des NRVP adressieren.

1.2 Aufgabe der Evaluation

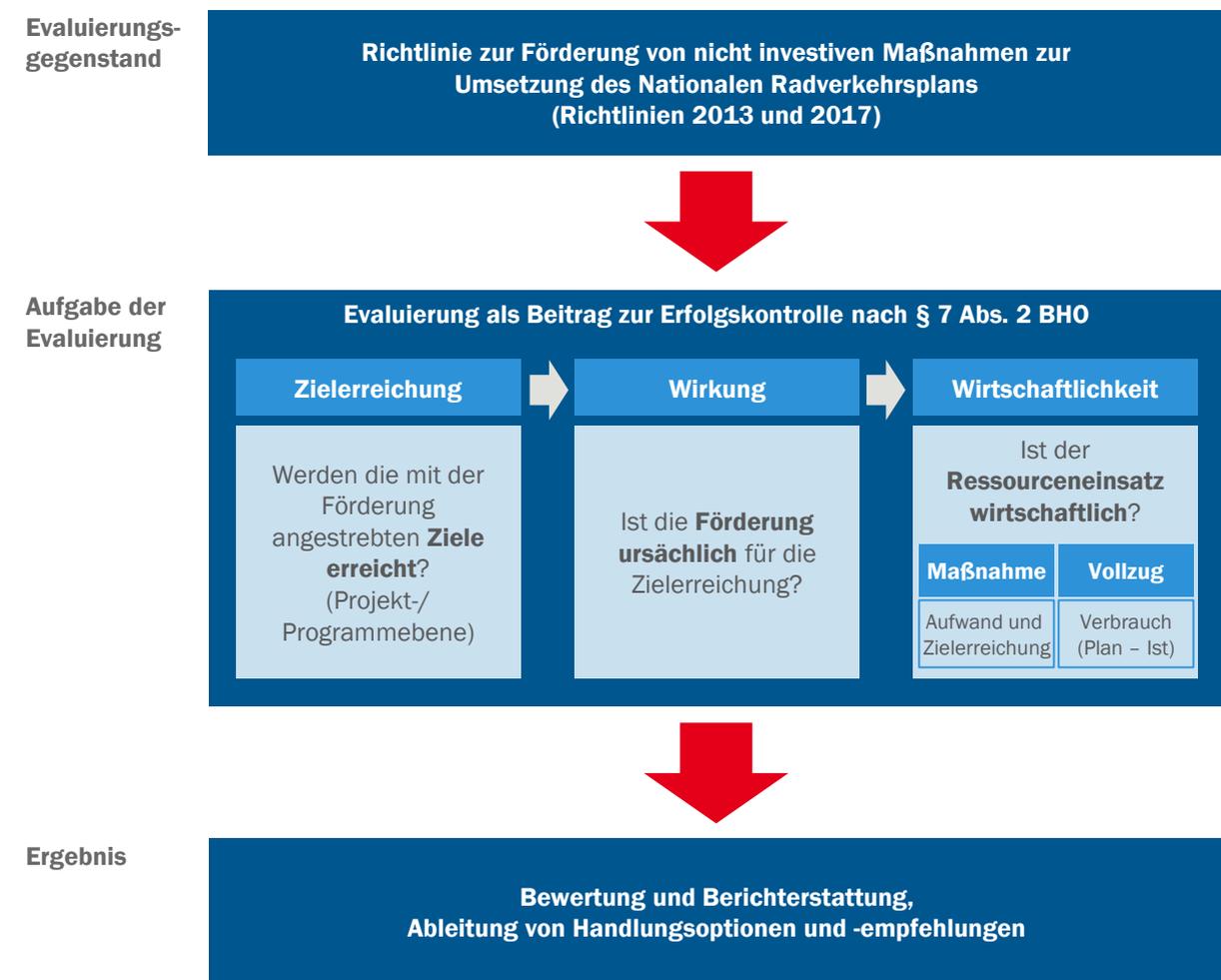
Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat die Prognos AG mit der Evaluation dieses Förderprogramms beauftragt. Die Evaluation soll dabei laut Leistungsbeschreibung

- einen systematischen Überblick über die Förderstrukturen geben,
- die Entwicklung der Förderstruktur in der Laufzeit des NRVP darstellen,
- einen Beitrag zur Erfolgskontrolle leisten, indem
 - die Zielerreichung,
 - die Wirksamkeit (u.a. Innovationswirkung, Modellhaftigkeit, Übertragbarkeit, Verwertung der Ergebnisse) sowie
 - die Wirtschaftlichkeit analysiert wird.

Dabei orientiert sich die Durchführung der Erfolgskontrolle an den Anforderungen von §7 der Bundeshaushaltsordnung. Im Rahmen der Zielerreichungskontrolle wird untersucht, ob das Förderprogramm die gesetzten Ziele erreicht. Die Wirksamkeitskontrolle analysiert, ob die Förderung für die Zielerreichung und den Eintritt weiterer Wirkungen ursächlich war. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle werden zwei Aspekte untersucht: erstens die Wirtschaftlichkeit der Förderung insgesamt (Maßnahmenwirtschaftlichkeit), zweitens die Wirtschaftlichkeit der Administration und Umsetzung des Förderprogramms (Vollzugswirtschaftlichkeit).

Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollen Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Die folgende Abbildung gibt einen komprimierten Überblick über die wesentlichen Aufgaben der Evaluation:

Abbildung 1: Aufgabe der Evaluation



Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

1.3 Vorgehen der Evaluation

Um die gestellten Aufgaben zu bearbeiten, wurde ein Vorgehen in mehreren Phasen gewählt (Abbildung 2). Diese Phasen strukturieren zudem den vorliegenden Bericht. In der ersten Phase wurden die zur Bearbeitung verfügbaren Daten- und Informationsquellen identifiziert und dahingehend analysiert, welche Aussagen und Beiträge zur Aufgabenbearbeitung durch die jeweilige Quelle generiert werden können (Kapitel 1.4). Darauf aufbauend wurde das Evaluationskonzept sowie die Evaluationsmethodik entwickelt (Kapitel 1.5).

Daran schließt die Struktur- und Umfeldanalyse an (Kapitel 2). Aufbauend auf das Wirkmodell der Förderung wurde die Entwicklung der Förderrichtlinien untersucht und das (institutionelle) Umfeld, in dem die Förderung stattfindet, analysiert.

Im Kapitel 3 erfolgt die Darstellung der Förderbilanz für die Jahre 2014 bis 2018. Im Mittelpunkt dieser Evaluationsphase stand die Frage, was bzw. mit welchen Schwerpunkten die Förderung erfolgte und wie sich das Fördergeschehen über die Jahre entwickelt hat. Damit wurde die förder-

statistische Grundlage der Evaluation gelegt und für die weitere Bearbeitung und Analyse nutzbar gemacht.

Um diese Grundlage stärker zu differenzieren und zusätzliche Fragestellungen bearbeiten zu können, wurden in der empirischen Phase zusätzliche und ergänzende Informationen sowohl bei den Zuwendungsempfängern als auch bei Stakeholdern, d.h. thematischen Experten aus dem Förderumfeld gewonnen. Die Zuwendungsempfänger wurden mittels einer Online-Befragung befragt, die thematischen Experten durch Interviews. Die Interviews basierten auf einem standardisierten Interviewleitfaden.

Die Erfolgskontrolle widmet sich der systematischen Auswertung der gewonnenen Informationen und Daten aus den vorhergehenden Evaluationsphasen (Kapitel 4). Gegliedert wird sie durch die Anforderungen aus §7 BHO: Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Abschließend erfolgt die synoptische Bewertung und Einordnung der Evaluationsergebnisse sowie die Ableitung von Handlungsoptionen und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Förderung (Kapitel 5).

Abbildung 2: Ablauf der Evaluation

Identifikation und Aufbau Datenbasis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Quellen stehen zur Verfügung und welche Aussagen können daraus (nicht) generiert werden?
Struktur- und Umfeld-Analyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Was und wie wird gefördert? Welche Entwicklungen können identifiziert werden? ▪ In welchem Umfeld (Rahmen) erfolgt die Förderung?
Förderbilanz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wer und was wurde wie mit welchem Schwerpunkt gefördert? ▪ Wie entwickelte sich die Förderung im Zeitverlauf?
Empirie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewinnung von ergänzenden Informationen aus Förderpraxis und Förderumfeld <ul style="list-style-type: none"> – Befragung der geförderten Vorhaben – Interviews mit Experten aus dem Programmumfeld
Erfolgskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse anhand der Fragestellungen <ul style="list-style-type: none"> – Zielerreichung (Projekte, Programm) – wurden die gesetzten Ziele erreicht? – Wirkung – war die Förderung ursächlich für den Wirkungseintritt? Welche Wirkungen treten ein? – Wirtschaftlichkeit – erfolgte die Förderung wirtschaftlich?
Ergebnisse und Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewertung der Ergebnisse ▪ Beitrag der Förderung zur Umsetzung des NRVP ▪ Zusammenfassung

Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

1.4 Informations- und Datenquellen

Die Evaluation beruht auf dem Ansatz der Daten- und Methodentriangulation. Dabei werden die Fragestellungen möglichst auf Basis unterschiedlicher Daten bzw. unter Nutzung verschiedener Methoden untersucht. Damit ist es möglich, Fragestellungen mehrdimensional zu untersuchen und dabei ggf. auftretende „blinde Flecken“ und eine geringere Aussagekraft spezifischer Daten und Informationen zu einer Fragestellung auszugleichen. Auf diese Weise stehen im Idealfall für jede Fragestellung mehrere Daten- und Informationsquellen zur Verfügung und sichern so die Befunde aus unterschiedlichen Perspektiven ab. Da mit diesem Vorgehen nicht nur eine singuläre Quelle genutzt wird, sind die Befunde belastbar und aussagekräftig. Das Vorgehen ist dem komplexen Fördergegenstand und seiner Zielsetzungen bzw. Wirkungsdimensionen angemessen und zeigt insbesondere dort Vorteile, wo eine einfache quantitative Daten- und Informationslage nicht gegeben ist.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die genutzten Informations- und Datenquellen für die Evaluation. Diese werden anschließend näher dargestellt und hinsichtlich ihrer Besonderheiten kurz diskutiert.

Abbildung 3: Informations- und Datenbasis der Evaluation



Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

■ Richtlinien

Die veröffentlichten Richtlinien zum Förderprogramm in den Fassungen von 2013 und 2017 enthalten alle Angaben zu Verwendungszweck, Fördergegenstand, Antragsberechtigten sowie Art der

Förderung, Modalitäten zum Antragsverfahren sowie den relevanten Zuwendungsbestimmungen. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Strukturanalyse und für die Bestimmung von Zielen und Wirkungsannahmen. Die Richtlinien sind online abrufbar.¹

■ **NRVP**

Der Nationale Radverkehrsplan 2020 (NRVP) beinhaltet unter anderem die strategischen Rahmenbedingungen und übergeordneten Ziele der Förderung. Zudem stellt er die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der für den Radverkehr zuständigen Akteure dar. Der NRVP ist online abrufbar.²

■ **Förderdaten**

Die Förderdaten enthalten alle strukturellen, administrativen und finanziellen Angaben zu den 75 Projekten, die in den Kalenderjahren 2014 bis 2018 zur Förderung bewilligt wurden. Die Förderdaten enthalten zudem Vermerke, ob die Projekte vom Projektträger oder vom Fachreferat des BMVI administrativ betreut wurden. Sie wurden vom Projektträger zur Verfügung gestellt und durch das Fachreferat ergänzt.

■ **Projektbeschreibungen im Fahrradportal**

Im Fahrradportal werden alle geförderten Projekte bzgl. ihrer Inhalte und Ziele detailliert vorgestellt. Über die in den Steckbriefen hinterlegten Kategorien „NRVP-Handlungsfelder“ sowie „Fahrradthemen“ konnten den Projekten in den Förderdaten thematische Schwerpunkte zugeordnet werden. Damit erfolgt eine Informationsergänzung der Förderdaten. Das Fahrradportal ist online verfügbar.³

■ **Dokumente zum Skizzenverfahren**

Zu den im Verfahren eingereichten Skizzen der Jahre 2014 bis 2018 standen diverse Dokumente im Excel-, Word-, PowerPoint- und PDF-Format zur Verfügung. Diese Dokumente wurden vom Projektträger bereitgestellt. Inhaltlich sind sie jeweils auf einen Projektauftrag bezogen, ihr Inhalt und die Informationstiefe schwanken zwischen den einzelnen Jahren. Eine vollständige und widerspruchsfreie, alle Vorgänge einbeziehende Übersicht über Bearbeitungs- und Sachstand ist dadurch nicht vorhanden. Zudem fehlen Möglichkeiten zur eindeutigen Identifikation/Zuordnung der Skizzen zu (geförderten) Vorhaben bzw. Antragseinreichung (Nachvollziehbarkeit des Prozesses). Die Unterlagen dienen der Informationsergänzung, sie liegen aber aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Antragstellung nicht für alle Projekte vor (siehe auch Kapitel 2.4).

■ **Schlussvermerke abgeschlossener Projekte**

In den (bislang vorliegenden) Schlussvermerken werden die wesentlichen Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte und deren geplante Verwertung zusammengefasst. Den Projekten wird vom Projektträger jeweils die Erfüllung des Zweckzwecks und die zweckentsprechende Mittelverwendung bestätigt. Eine qualitative Bewertung der erreichten Ergebnisse ist nicht Bestandteil

¹ https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/file/22338/download?token=t_w3CnaE (Richtlinie 2013, abgerufen Januar 2019) bzw. <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/file/22705/download?token=FLvrxOiK> (Richtlinie 2017, abgerufen Januar 2019)

² <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=SR21T6V3> (abgerufen Januar 2019)

³ <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/praxis/nrvp-projekte> (abgerufen Januar 2019)

der Vermerke. Sie dienen der Informationsergänzung und wurden vom Projektträger bereitgestellt.

■ Befragung der Zuwendungsempfänger

Zur Gewinnung von aktuellen und projektbezogenen Daten und Informationen sowie Einschätzungen der Zuwendungsempfänger wurde eine Online-Befragung aller 75 im Evaluationszeitraum (2014-2018) bewilligten und geförderten Projekte durchgeführt (Grundgesamtheit N=75). Insgesamt nahmen 44 Projekte (Stichprobe n=44) an der Befragung teil. Dies entspricht einer Beteiligung von 59% der geförderten Projekte (Tabelle 1). Damit stand der Evaluation eine belastbare und aussagekräftige zusätzliche Daten- und Informationsquelle zur Verfügung. Die Befragungsschwerpunkte waren u.a. die inhaltliche Ausrichtung der Projekte, Zielerreichung, Verwertung und Übertragbarkeit der Projektergebnisse sowie die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Programm (Administration und Umsetzung). Die Online-Befragung dient der Informationsergänzung und wurde von der Prognos AG von Juni bis Juli 2019 durchgeführt.

Tabelle 1: Teilnehmer an der Online-Befragung

	Förderdaten	Teilnahme an Befragung	Teilnahme-Quote an Befragung
Privates Unternehmen	15	7	47%
Verband / Verein	7	3	43%
Wissenschaftliche Einrichtung / Hochschule	40	27	68%
Kommune	8	4	50%
Kommunales Unternehmen	4	3	75%
Land	1	0	0%
Gesamt	75	44	59%

Förderdaten, Befragung Prognos 2019; Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

■ Experteninterviews

Es wurden 31 Experteninterviews mit Vertretern unterschiedlicher Akteursgruppen und -ebenen geführt (Bund, Länder, Kommunale Spitzenverbände, AGFK, Verbände). In diesen wurde der Beitrag des Förderprogramms zu den NRVP-Zielen qualitativ diskutiert und Einschätzungen zu Optimierungspotenzialen bzw. zur Fortentwicklung des Programms abgefragt. Die Interviews liefern Kontextwissen für die Evaluation. Sie wurden auf Basis eines standardisierten Interviewleitfadens telefonisch vom Evaluationsteam durchgeführt.

■ Beirat (Peer Review)

Zur Begleitung der Evaluation wurde vom Fachreferat des BMVI ein Beirat eingerichtet. In einer ersten Sitzung in Berlin wurden zunächst Hinweise zum Vorgehen der Evaluation erörtert und der

Beitrag des Förderprogramms zu den NRVP-Zielen bewertet. In zwei weiteren Sitzungen wurden die Ergebnisse und davon abgeleitete Handlungsempfehlungen diskutiert und die Diskussion zum Beitrag der Projekte zu den NRVP-Zielen vertieft. Der Beirat diente zum einen der Informationsergänzung, gleichzeitig aber auch einer differenzierten Bewertung und Absicherung der Evaluationsergebnisse im Sinne eines Peer Reviews.

1.5 Evaluationsmethodik

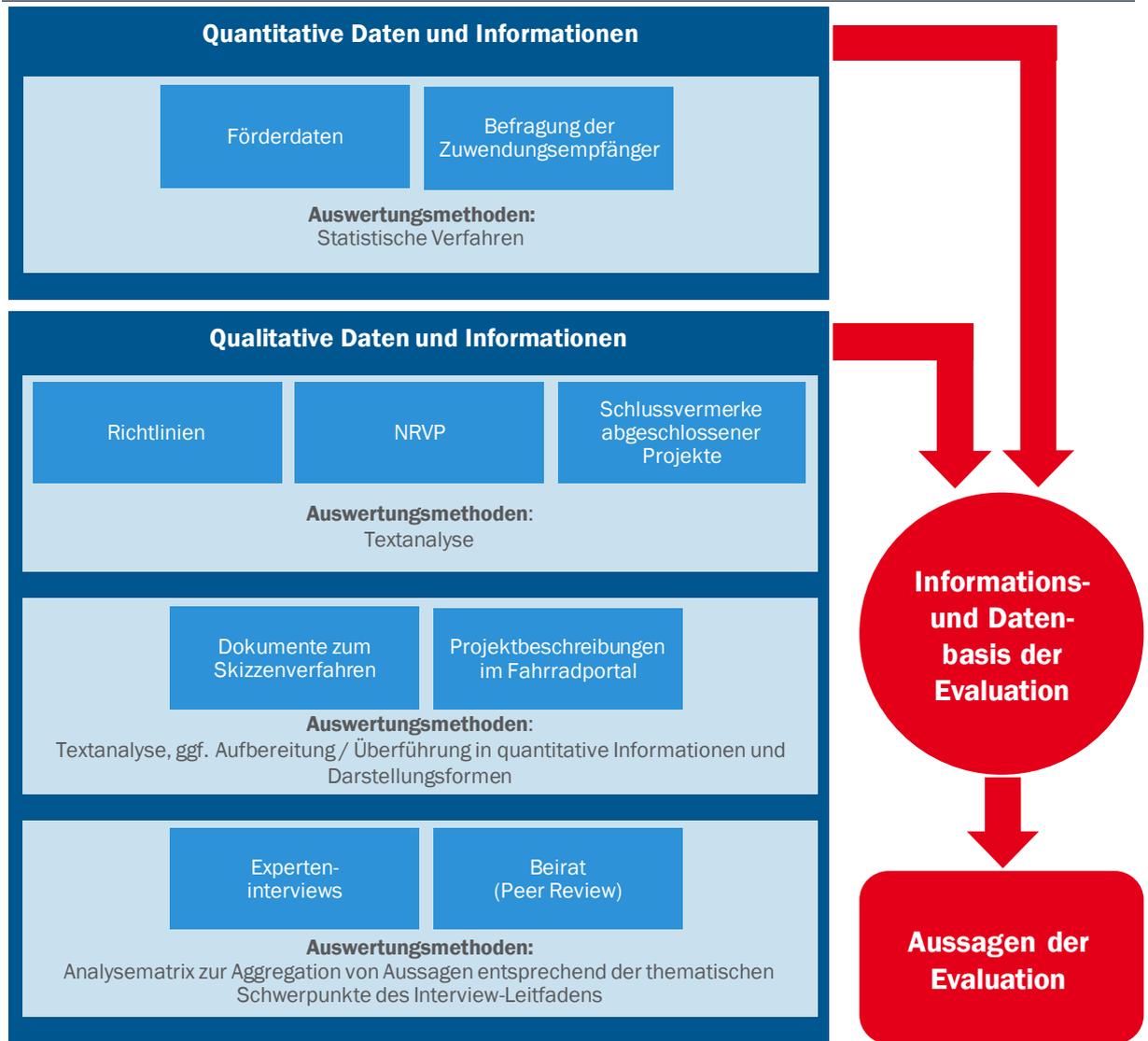
Wie die Daten- und Informationsbasis beruht die Evaluationsmethodik auf dem Ansatz der Methoden-Triangulation. Dabei werden unterschiedliche Methoden genutzt, um eine umfassende, den Daten- und Informationsquellen adäquate Bearbeitung und Beantwortung der Aufgaben und Leitfragen zu ermöglichen (siehe Kapitel 1.4). Abbildung 4 gibt einen Überblick über die angewendeten Methoden.

Zur Auswertung der mehrheitlich quantitativen Daten und Informationen (Förderdaten, Befragung der Zuwendungsempfänger) wurden statistische Methoden und Instrumente genutzt. Die Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte in grafischen und textlichen Darstellungen.

Eine große Bedeutung für die Evaluation haben daneben aber auch qualitative Daten und Informationen. Zu ihrer Auswertung wurden jeweils angepasste methodischen Ansätze gewählt:

- Die Richtlinien, der NRVP sowie die Schlussvermerke zu den Projekten wurden einer systematischen Textanalyse unterzogen. Die Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte in grafischen und textlichen Darstellungen.
- Die Informationen zu den Projekten aus dem Fahrradportal sowie die Dokumente zum Skizzenverfahren wurden ebenfalls mittels Textanalyse erfasst. Ihre Inhalte wurden zudem mittels Einordnungsmatrizen in quantitative Daten überführt. Auf diese Weise konnten die Förderdaten um weitere Angaben ergänzt und eine statistische Auswertung durchgeführt werden. Die Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte in grafischen und textlichen Darstellungen.
- Die Experteninterviews wurden auf Basis eines standardisierten Leitfadens geführt. Ihre Dokumentation und Auswertung erfolgte mittels der Aufbereitung der Interviewaussagen in einer speziellen Auswertungsmatrix.
- Ebenso wurden die Inhalte und Aussagen des Peer Reviews erfasst und als Hinweise in die weitere Bearbeitung integriert. Die Aufbereitung der Ergebnisse erfolgte in grafischen und textlichen Darstellungen.

Abbildung 4: Methodik der Evaluation



Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

2 Struktur und Umfeld der Förderung

2.1 Umfeld der Förderung: NRVP

Die Bundesebene hat sich zum Ziel gesetzt, den Radverkehr auf breiter Ebene zu fördern. Der Nationale Radverkehrsplan (NRVP) 2020 stellt dafür die zentrale Strategie und den Handlungsrahmen für entsprechende Aktivitäten dar. Er dient der Definition von Zielen und Handlungsfeldern sowie der Empfehlung konkreter Maßnahmen entsprechend der jeweiligen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der beteiligten Akteure (Abbildung 5).

Die Zuständigkeit für den Radverkehr ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland auf verschiedene Akteure verteilt. Nach dem Subsidiaritätsprinzip liegen die Zuständigkeiten für den Radverkehr mehrheitlich nicht auf der Bundesebene: Prinzipiell liegt die Zuständigkeit bei den Ländern (GG Art. 30) bzw. Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (GG Art. 28). Explizite Ausnahmen stellen die Vorgaben bei der Ausgabenteilung zur Aufgabenwahrnehmung (insb. GG Art 30 i.V.m 104a) dar, zudem wenn ein „erhebliches Bundesinteresses“ (vgl. auch § 23 BHO) vorliegt. Dem Bund kommt daher für den Radverkehr vorrangig die Zuständigkeit in der einschlägigen Gesetzgebung ebenso zu wie die Zuständigkeit für Radwege an Bundesstraßen und Bundeswasserwegen. Die Kommunen (bzw. Länder) sind dagegen für die Umsetzung von Maßnahmen „vor Ort“ verantwortlich.

Um die Radverkehrspolitik und den Beitrag zur Erreichung der Ziele des NRVP durch den Bund möglichst umfassend zu unterstützen, sollen vor dem Hintergrund der beschriebenen Aufgabenteilung auch Aktivitäten auf den weiteren Akteursebenen stimuliert werden. Dem Bund kommt dabei die Rolle eines Förderers, Impulsgebers, Moderators und Koordinators für den Radverkehr zu. Einen konkreten Bestandteil dieser Rollenwahrnehmung stellt das Förderprogramm zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans dar. Mit ihm fördert der Bund im bestehenden rechtlichen Rahmen nicht investive, "weiche" Vorhaben mit dem Ziel, modellhaft anwendbare Ergebnisse sowie neue Erkenntnisse zu erzielen. Im Mittelpunkt der Förderung stehen daher Modellprojekte und Untersuchungen mit besonderem Handlungs- / Erkenntnisbedarf oder grundsätzlichem Aufgaben- / Koordinierungscharakter. Als Grundlage für den Verwendungszweck und Fördergegenstand dienen die Bundeskompetenzen nach GG Art. 30 i.V.m. Art. 104a Abs. 1. Die Umsetzung erfolgt aufgrund der Bestimmungen v.a. in §§ 23 und 44 BHO sowie im Verwaltungsverfahrensgesetz und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen / Verwaltungsverordnungen.

Abbildung 5: Rahmen zur Umsetzung des Förderprogramms



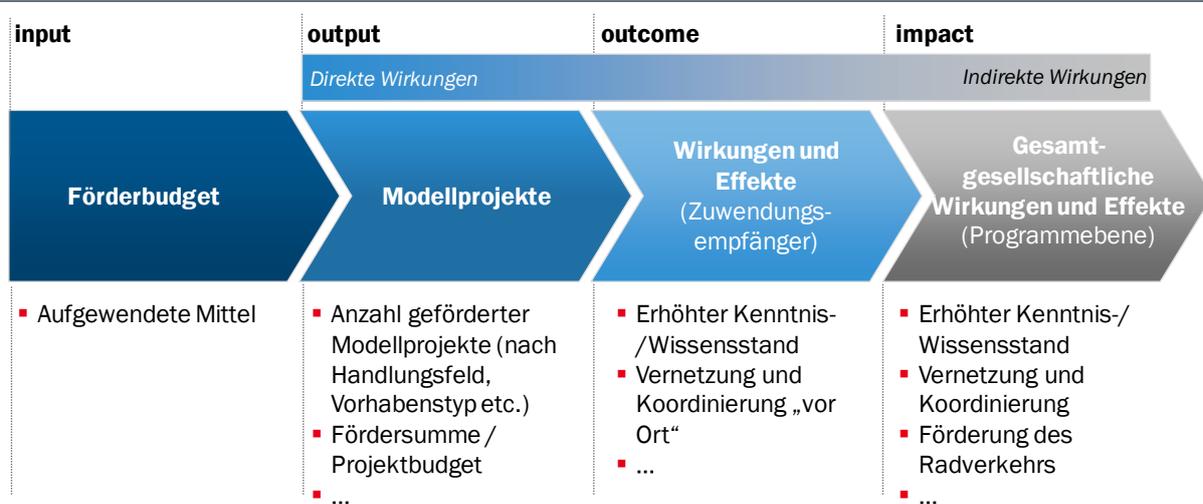
Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

2.2 Wirkmodell

Der Förderung mit den Richtlinien zur Umsetzung des NRVP liegt die Annahme eines differenzierten Wirkungsmodells zu Grunde (Abbildung 6). In der Grundform sollen dabei durch die Bereitstellung und Vergabe eines Förderbudgets (input) Akteure dazu angeregt werden, Modellprojekte zum Radverkehr durchzuführen (output). Innerhalb der Projekte wird bei den Zuwendungsempfängern und weiteren, ggf. beteiligten Akteuren neues Wissen generiert und / oder die Koordination und Vernetzung gestärkt (outcome). Auf der Programmebene soll damit der Wissensstand erweitert sowie ein erhöhtes Maß an Koordination und Vernetzung auch über die geförderten Projekte hinaus geschaffen werden. Letztlich wird auf diese Weise die Förderung des Radverkehrs in der Breite unterstützt (impact). Zur Sicherstellung und Erhöhung des Impacts können ggf. flankierende Aktivitäten notwendig sein, die nicht originärer Bestandteil der Förderung sein müssen. Dazu zählen zusätzliche Maßnahmen und Investitionen zur Verwertung oder eine erweiterte Aggregation und übergreifende Verbreitung der Ergebnisse.

Abbildung 6: Wirkmodell des Förderprogramms



Förderrichtlinien 2013 / 2017; eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

2.3 Entwicklung der Förderrichtlinien

Die Evaluation untersucht die Förderung auf Basis der Förderrichtlinien von 2013 und 2017. Die Förderrichtlinien sind in ihren Kernbereichen (Förderzweck, Fördergegenstand, Antragsberechtigte oder Förderart) identisch. Diese Kernbereiche sind in Abbildung 7 dargestellt.

Abbildung 7: Hauptbestandteile der Förderrichtlinien 2013 und 2017

Verwendungszweck	Modellprojekte und Untersuchungen mit besonderem Handlungs-/ Erkenntnisbedarf oder grundsätzlichem Aufgaben- / Koordinierungscharakter
Fördergegenstand	Nicht investive Projekte mit dem Ziel, die Verkehrsverhältnisse des Radverkehrs zu verbessern, nachhaltige Mobilität zu sichern, modellhaft anwendbare Ergebnisse zu bringen und neue Erkenntnisse liefern. Investive Ausgaben, falls sie von untergeordneter Bedeutung sind
Antragsberechtigte	Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts
Art der Förderung	Nicht rückzahlbarer Zuschuss für bis zu drei Jahre, öffentliche Förderquote 80%, in Ausnahmen bis 100%; private Förderquote bis zu 80% je nach Projektart und Betriebsgröße

Förderrichtlinien 2013 / 2017; eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

Die Unterschiede zwischen den beiden Förderrichtlinien betreffen inhaltliche Konkretisierungen und rechtliche Hinweise, die in der Richtlinie 2017 ergänzt wurden. Hierbei handelt es sich insbesondere um:

- die inhaltliche Konkretisierung des Fördergegenstands, der Zuwendungsempfänger und der förderfähigen Ausgaben mittels zusätzlicher Erläuterungen und Erklärungen,
- die Betonung der Notwendigkeit, dass geförderte Projekte keine bereits bearbeiteten Themen umfassen dürfen,
- die Integration von Rechtsbelehrungen in den sonstigen Zuwendungsbestimmungen,
- die Thematisierung des zeitlichen Ablaufs im Antragsverfahren,
- die explizite Darstellung der ebenfalls möglichen Einreichung von Vorhaben unabhängig von Projektaufufen und
- die Aktualisierung der zu beachtenden Rechtsvorschriften für Zuwendungsempfänger.

Die Konkretisierungen und Ergänzungen erfolgten auf Basis der Erfahrungen, die mit der Umsetzung der Richtlinie von 2013 beim Fachreferat bzw. Projektträger gemacht wurden.

2.4 Beteiligte Akteure und Entwicklung des Antragsverfahrens

Beteiligte Akteure und Verantwortlichkeiten

Neben den Skizzeneinreichern / Antragstellern sind weitere Akteure am Verfahren beteiligt. Diese sind für die Umsetzung und Administration des Verfahrens und der Förderung verantwortlich (Abbildung 8):

- Das Fachreferat des BMVI ist an allen Verfahrensschritten beteiligt. Neben der Gestaltung des Programms, der Förderrichtlinie und der Projektaufufe trifft es als Fördergeber nach Prüfung, Bewertung und Auswahl der Skizzen zur Antragsaufforderung schlussendlich die Förderentscheidung. Es betreut zudem einige der geförderten Projekte selbst (v.a. NRVP-Leitprojekte).
- Der Projektträger UBA ist primär für die administrative Abwicklung der Förderung zuständig. Er betreut den Großteil der geförderten Projekte und ist an der Formulierung der Projektaufufe sowie der Prüfung und Bewertung der Skizzen bzw. Anträge beteiligt.
- Ein Programmbeirat wirkt bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms mit und ist bei der Auswahl der förderfähigen Skizzen involviert.

Abbildung 8: Verfahrensablauf und beteiligte Akteure



Förderrichtlinien 2013 / 2017, Interviews BMVI / UBA; eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

Struktur des Verfahrens

In seiner Grundstruktur handelt es sich bei der Förderung durch die Richtlinien 2013 und 2017 um ein zweistufiges Verfahren (Abbildung 9). Dabei ist zunächst eine Vorhabensskizze beim Fachreferat des BMVI bzw. dem Projektträger UBA einzureichen. Das Fachreferat und der Programmbeirat sollen dann innerhalb von drei Monaten eine grundsätzliche inhaltliche Förderreignung prüfen und ggf. den Skizzeneinreicher zur Stellung eines Vollantrages auffordern. Als Auswahlkriterien werden dabei die zu erwartenden Erkenntnisgewinne für die Sicherheit und Attraktivität des Radverkehrs, der Modell- und Innovationscharakter, die Erfolgsaussichten für eine Anschlussfähigkeit des Vorhabens sowie seine Wirtschaftlichkeit herangezogen. Nach der Aufforderung hat der Skizzeneinreicher weitere drei Monate Zeit dafür, den Vollantrag zu stellen. Acht Monate nach Skizzeneinreichung sollte die Förderentscheidung getroffen sein und damit das Projekt beginnen können.

Diese Grundstruktur ist über beide Förderrichtlinien mit zwei Ausnahmen einheitlich. Die erste Abweichung findet sich hinsichtlich der in den Richtlinien aufgeführten Verfahrensarten. Mit der Richtlinie 2017 wird die alternative einstufige Verfahrensart (direkter Vollantrag ohne vorherige Skizze) explizit dargestellt. Allerdings wurde schon während der Gültigkeit der Richtlinie 2013 das einstufige Verfahren durchgeführt, es war allerdings nicht explizit in der Richtlinie als Option benannt. Die zweite Abweichung betrifft den Zeitraum zwischen Skizzeneinreichung und Förderentscheidung. Dieser wurde mit der Richtlinie 2017 um zwei Monate verlängert. Ausschlaggebend hierfür waren die bis dahin gewonnenen Erfahrungen aus der Bearbeitungspraxis der Skizzen und Anträge.

Abbildung 9: Entwicklung des Skizzen- und Antragsverfahrens

	Förderrichtlinie 2013	Förderrichtlinie 2017
Verfahrensart	Zweistufig (Skizze & Antrag)	Zweistufig (Skizze & Antrag), ggf. einstufig (Antrag)*
Auswahl förderfähiger Skizzen / Anträge	BMVI & Programmbeirat	
Auswahlkriterien	Erkenntnisgewinne für die Sicherheit und Attraktivität des Radverkehrs, der Modell- und Innovationscharakter des Vorhabens, die Erfolgsaussichten für eine Anschlussfähigkeit des Vorhabens und seine Wirtschaftlichkeit	
Zeitraum Skizzenbewertung	3 Monate nach Abgabe	
Zeitraum Antragsphase	ca. 3 Monate mit Vorprüfungsangebot nach 1,5 Monaten	
Frühester Projektbeginn	ca. 8 Monate nach Einreichung der Skizze	ca. 10 Monate nach Einreichung der Skizze

Förderrichtlinien 2013 / 2017; Eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

*Projekte können sich auch unabhängig von einem Projektaufruf einstufig bewerben. Fördergegenstände und -kriterien sind identisch mit denen im zweistufigen Verfahren. Die Förderung dieser Vorhaben erfolgt nach Bedarf unter Berücksichtigung des Votums des Beirates Radverkehr und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

2.5 Entwicklung der Projektaufrufe

Ein zentrales Element zur Umsetzung der Förderung stellen die Projektaufrufe dar. Mit diesen Aufrufen werden thematische Schwerpunkte formuliert und damit das Förderprogramm inhaltlich gesteuert, indem aktuelle Entwicklungen im Radverkehr aufgegriffen werden können. Die Aufrufe sind nicht themenexklusiv, d.h. es können immer auch Skizzen eingereicht werden, die nicht den gesetzten Schwerpunkten entsprechen. Seit 2015 werden jährlich Projektaufrufe veröffentlicht, die zur Einreichung von Projektskizzen im zweistufigen Antragsverfahren einladen (Abbildung 10).

Eine inhaltliche Analyse der Aufrufe 2015 bis 2018 zeigt, dass jeder Aufruf zwei Schwerpunkte hat: Einer entspricht einem im NRVP benannten Handlungsfeld, bei dem anderen handelt es sich um ein konkretes Thema, das kein originäres NRVP-Handlungsfeld ist. Dabei unterscheiden sich die Schwerpunkte der Aufrufe über die einzelnen Jahre deutlich. Sie sind so gegeneinander abgegrenzt, dass sie kaum Überschneidungen zueinander aufweisen und eine große Themenspannbreite erzeugen.

Mit den jährlichen Aufrufen wird dem Fördergeber eine inhaltliche Steuerungsfunktion an die Hand gegeben. So können zum Beispiel Handlungsfelder des NRVP, die bislang durch die eingereichten Skizzen und Anträge nur ungenügend adressiert wurden, gezielt gestärkt und der Bearbeitung zugeführt werden. Darüber hinaus können auf diese Weise aber auch aktuelle Trends und Entwicklungen im Radverkehr mit einem entsprechenden Schwerpunkt aufgenommen und verstärkt bearbeitet werden. Ein Beispiel stellen die Wirtschaftsverkehre dar (Themenschwerpunkt im Aufruf 2018), deren heutige Bedeutung bei Aufstellung des NRVP 2020 noch kaum abzusehen war und die daher dort bislang nur sehr knapp behandelt worden sind.

Abbildung 10: Entwicklung der Projektaufrufe bis 2018

Förderrichtlinie	Projektaufruf	Thematische Schwerpunkte der Förderaufufe
Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 18. Dezember 2013	2015	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verknüpfung mit anderen Verkehrsmitteln ▪ Gesundheitsförderung
	2016	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elektromobilität ▪ Rad und Raum
	2017	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastruktur ▪ Mobil sein mit dem Rad – für alle und sicher
	2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunikation ▪ Wirtschaftsverkehre
Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 01. September 2017	<i>Nachrichtlich: Aufrufe nach 2018 (nicht Gegenstand der Evaluation)</i>	
	2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkehrssicherheit ▪ Nutzerfreundlichkeit
	2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilitätsbildung ▪ Potenziale des Radverkehrs ▪ Schnittstelle zum Fußverkehr

Förderrichtlinien 2013 / 2017, Projektaufrufe, Interviews BMVI; eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

3 Förderbilanz

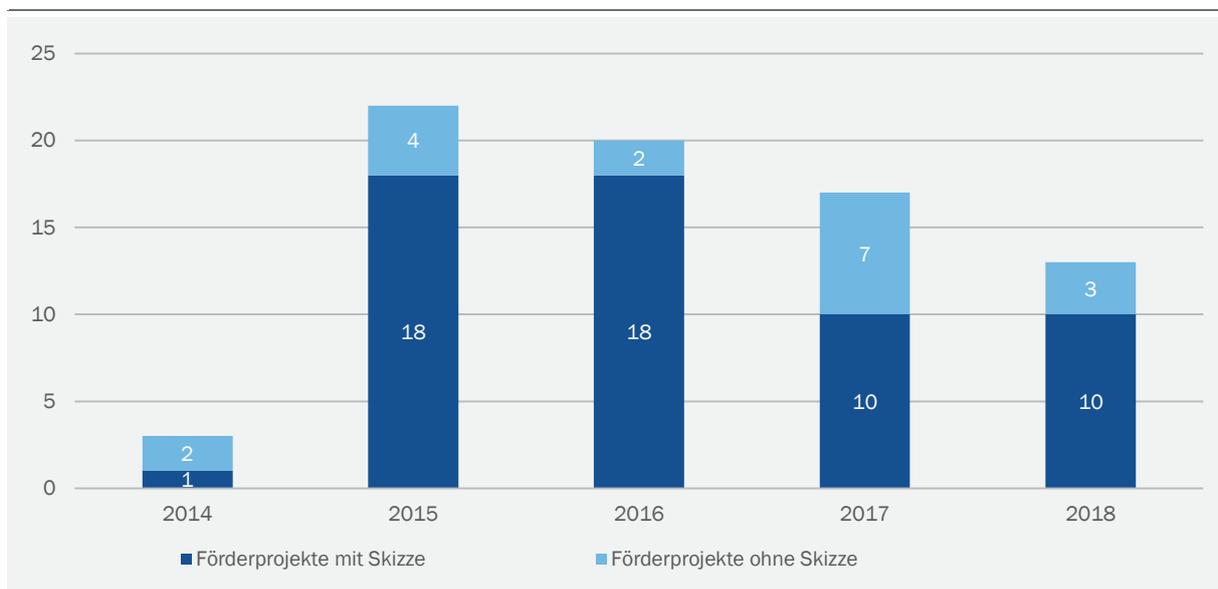
3.1 Überblick über das Fördergeschehen

Insgesamt wurden 75 Projekte mit im Schnitt je 184.000 Euro gefördert.

In den Jahren 2014 bis 2018 wurden insgesamt 75 Vorhaben bewilligt, darunter 9 Verbundvorhaben und 66 Einzelvorhaben. Die überwiegende Mehrheit der geförderten Projekte entstammt dem zweistufigen Skizzenverfahren (durchschnittlich 75%). Eine wesentliche Ausnahme stellt 2017 mit einer hohen Anzahl bewilligter Vorhaben aus dem einstufigen Verfahren dar. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die (Neu-)Bewilligung von NRVP-Leitprojekten.⁴

Im Jahr 2014 wurden nur sehr wenige Vorhaben bewilligt, da noch kein Projektaufruf veröffentlicht wurde. Im Jahr 2018 standen durch die langwierige Regierungsbildung erst sehr spät die Haushaltsmittel zur Verfügung, was die im Vergleich zu den Vorjahren schwächere Bewilligungsaktivität erklärt (Abbildung 11).

Abbildung 11: Bewilligte Vorhaben nach Kalenderjahr



Förderdaten und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

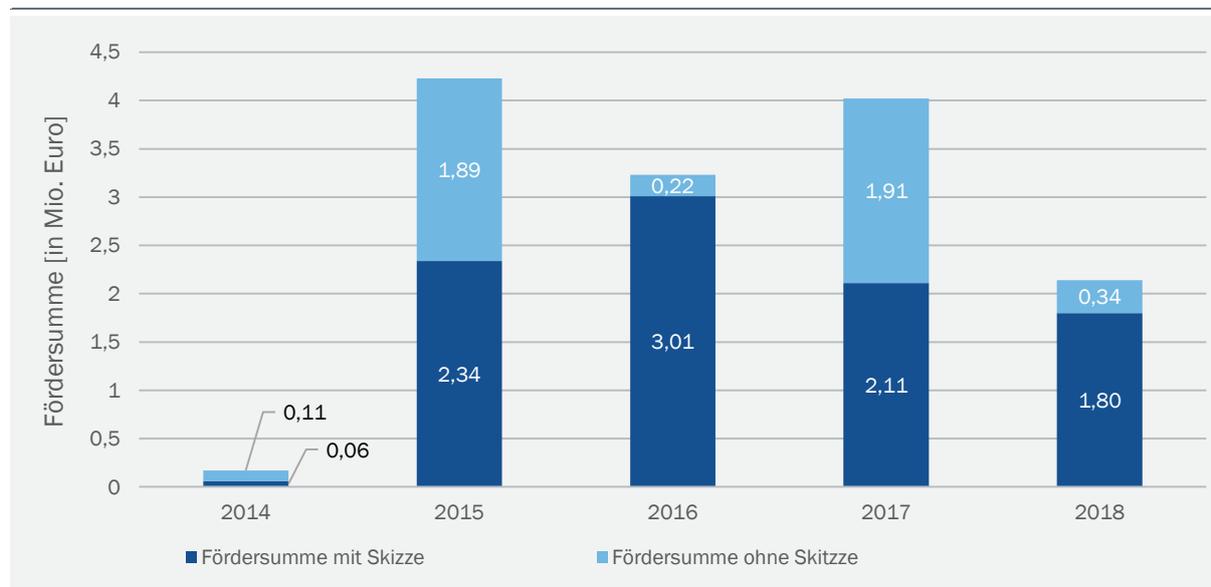
© Prognos AG 2019

Abbildung 12 stellt die bewilligten Fördersummen nach Kalenderjahren dar. Die bewilligten Fördersummen der Projekte werden im Rahmen dieser Evaluation komplett dem Jahr zugeordnet, in dem das Vorhaben bewilligt wurde, eine Aufteilung der Fördersumme in den Projekten nach Jah-

⁴ Dabei handelt es sich um die Projekte Fahrradportal, Fahrradakademie, Förderfibel, Fahrradclimatest, Fahrradmonitor, Deutscher fahrradpreis und den Nationalen Radverkehrskongress.

resscheiben wird nicht vorgenommen. Auch hier zeigen sich die beiden Ausreißer 2014 und 2018, die analog zur geringen Anzahl bewilligter Vorhaben in diesen Jahren erklärt werden können.

Abbildung 12: Bewilligte Fördersummen nach Kalenderjahren

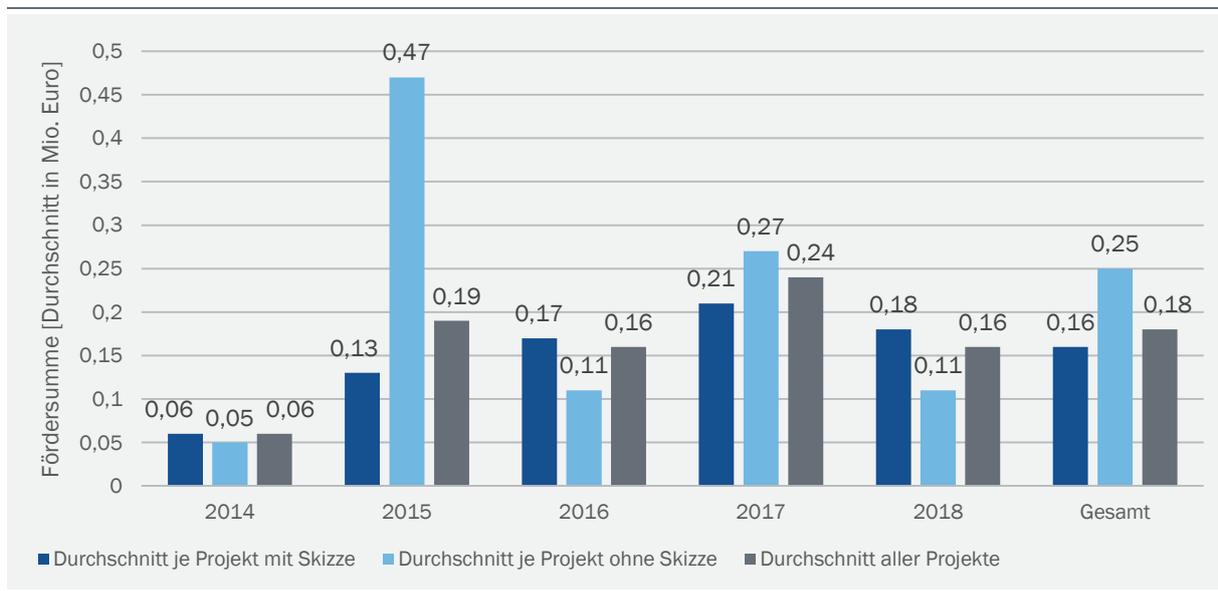


Förderdaten und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Pro Projekt werden im Schnitt ca. 184.000 € an Fördersumme bewilligt (Abbildung 13). Für Projekte, die auf Basis des zweistufigen Skizzenverfahrens gefördert werden, beträgt die durchschnittliche Fördersumme ca. 163.000 €. Für Projekte aus dem einstufigen Verfahren beträgt die durchschnittliche Fördersumme ca. 248.000 €. Sie umfassen die relativ großen NRVP-Leitprojekte, die zum großen Teil direkt vom BMVI betreut werden.

Abbildung 13: Durchschnittliche bewilligte Fördersumme je Vorhaben nach Kalenderjahr



Förderdaten und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

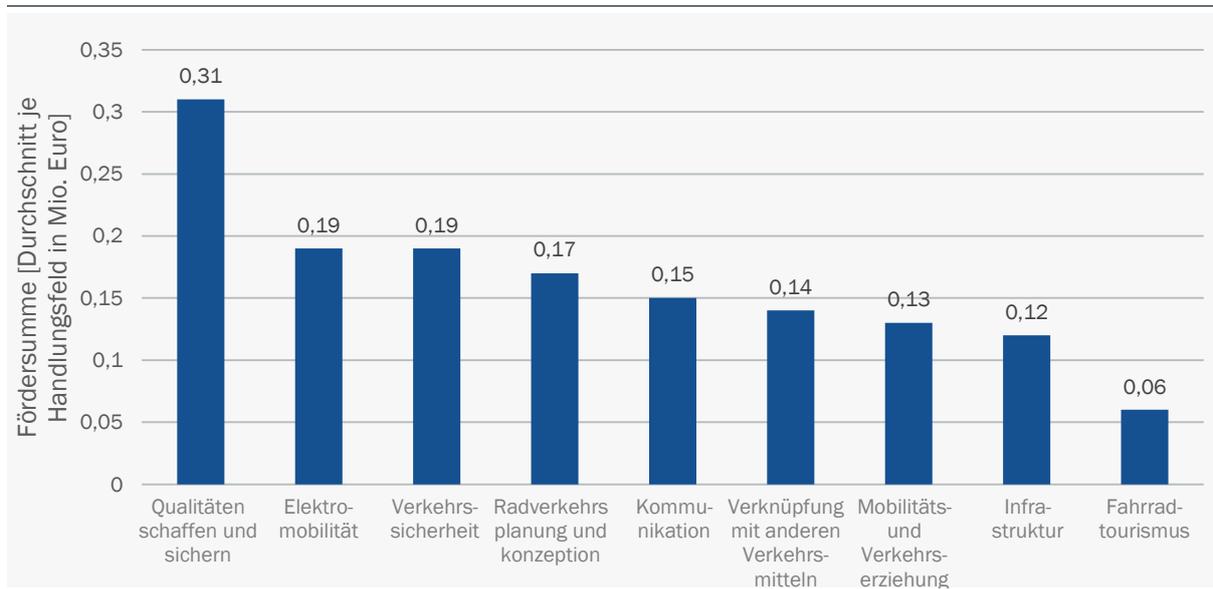
© Prognos AG 2019

Die Fördervolumen der Projekte unterscheiden sich nur unwesentlich zwischen den Handlungsfeldern des NRVP.

In der Mehrzahl der Handlungsfelder unterscheidet sich die Fördersumme je Projekt nur unwesentlich (Abbildung 14). Im Handlungsfeld *Qualitäten schaffen und sichern* sind die bereits thematisierten großen NRVP-Leitprojekte verortet. Daher weicht die Fördersumme dieser Projekte deutlich nach oben ab. Im Handlungsfeld *Fahrradtourismus* erscheint die durchschnittliche Fördersumme auffallend klein, allerdings ist diesem primären Handlungsfeld nur ein Projekt im betrachteten Zeitraum zuzuordnen.⁵

⁵ Die Zuteilung der geförderten Projekte zu ihren primären Handlungsfeldern wird im Kapitel 3.3 näher thematisiert. Dort wird auch eine differenziertere Betrachtung der in der Regel deutlich vielschichtigeren Projekte vorgenommen.

Abbildung 14: Durchschnittliche bewilligte Fördersumme je Vorhaben nach primärem Handlungsfeld 2014-2018



Förderdaten und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Regionale Förderschwerpunkte deuten auf eine Abhängigkeit von Akteuren und Rahmenbedingungen hin.

Die Betrachtung der geografischen Verteilung der Projekte zeigt eine hohe Konzentration auf bestimmte Bundesländer (Abbildung 15). Diese Verteilung korreliert mit dem Sitz von besonders aktiven Institutionen wie Verbänden und Hochschulen sowie einem grundsätzlich fahrradfreundlichen Klima der jeweiligen Landespolitik (Existenz von AGFKs).

Abbildung 15: Geförderte Projekte nach Bundesländern

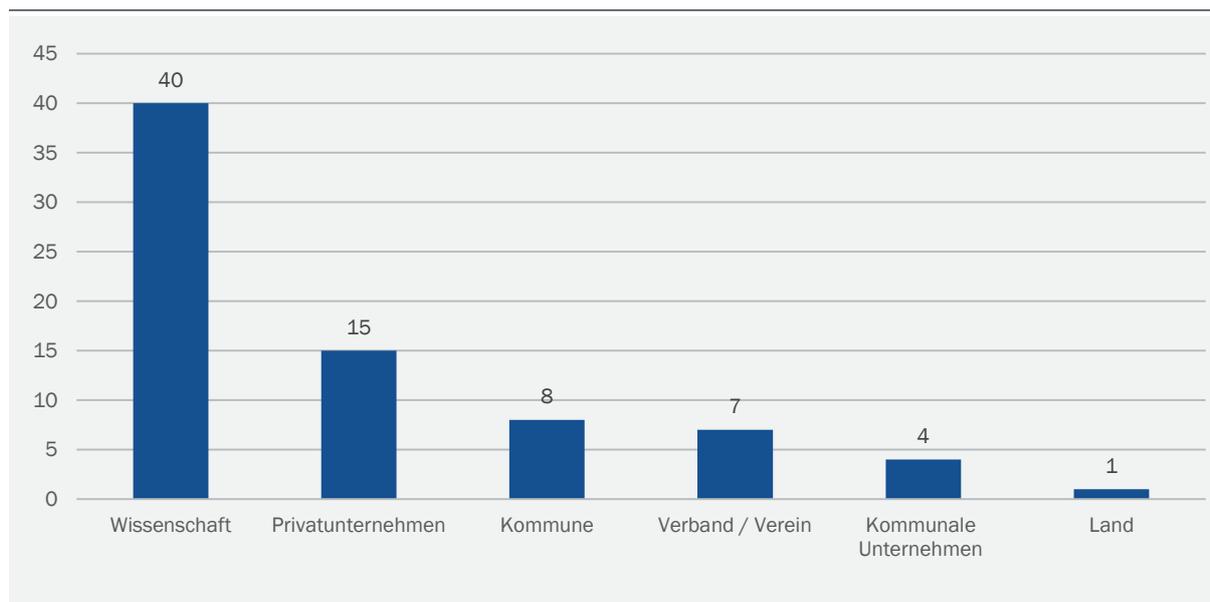


3.2 Zuwendungsempfänger und assoziierte Partner

Wissenschaftliche Einrichtungen dominieren als Zuwendungsempfänger, Kommunen sind vor allem als assoziierte Partner eingebunden.

Der Kreis der Zuwendungsempfänger ist stark von wissenschaftlichen Einrichtungen geprägt, andere Akteursgruppen kommen deutlich seltener als Zuwendungsempfänger vor (Abbildung 16). Der niedrige Anteil der Kommunen an den Fördermittelnehmern wurde in den Experteninterviews mehrfach mit den für Kommunen ungünstigen Förderbedingungen begründet: Kommunen sind in ihrer Organisations- und Finanzierungsweise nur in geringem Umfang auf die Anforderungen einer nicht investiven Projektförderung (oder genereller: Projektarbeit) ausgelegt. In der Regel werden mit einer nicht investiven Projektförderung vorrangig Personalkosten finanziert. Bei Kommunen erfolgt die Projektbearbeitung jedoch oftmals im Rahmen einer bestehenden Stelle, d.h. die Projektstelle wird in der Regel nicht neu geschaffen. Der Mehrwert der monetären Förderung ist für Kommunen daher nur unter Einschränkungen zu realisieren, bedeutet aber zugleich einen erheblichen Mehraufwand bei Beantragung und Administration. Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen ist die Einbeziehung von Kommunen als assoziierter Partner einfacher zu bewältigen.⁶

Abbildung 16: Geförderte Vorhaben nach Mittelempfänger



Förderdaten, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

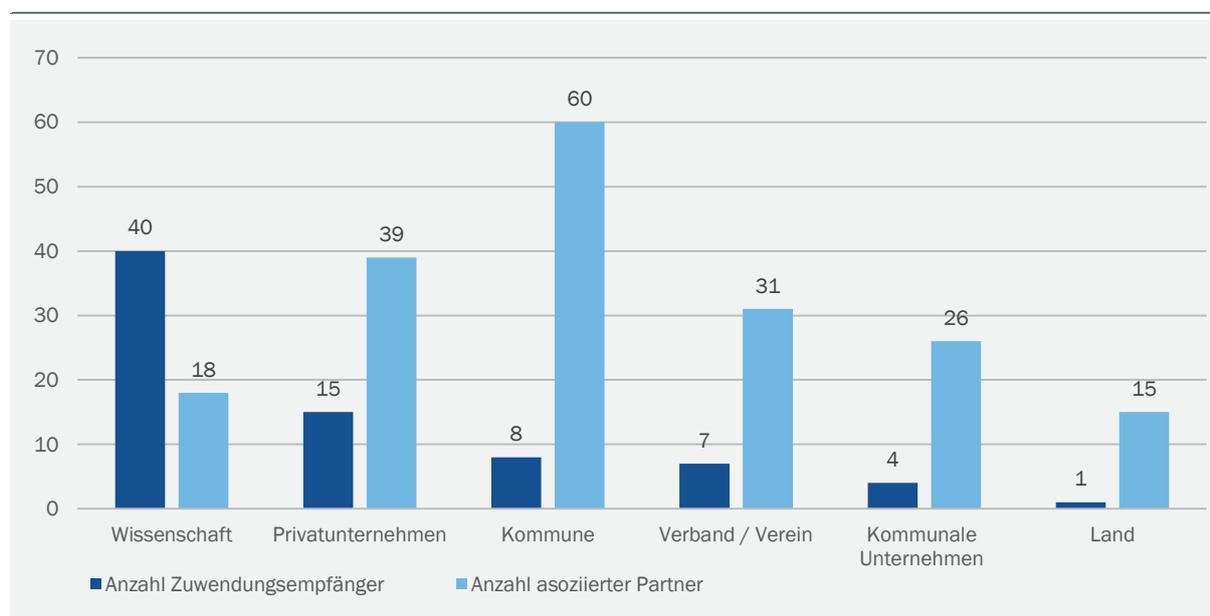
⁶ Der analoge Sachverhalt konnte zum Beispiel auch bei dem Förderprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung festgestellt werden: Hier sind Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) aus den dargestellten Gründen ebenfalls oftmals in der Rolle der assoziierten Partner und nicht direkte Zuwendungsempfänger. Dieser Befund wurde in der Evaluation des Programms (vgl. Prognos 2017, unveröffentlicht) mit den Ergebnissen zahlreicher Interviews unterfüttert.

Assoziierte Partner sind wichtiger Bestandteil der Projekte.

Assoziierte Partner erhalten keine Förderung, sie sind aber dennoch Bestandteil der Projekte. Die Angaben zu den assoziierten Partnern in Abbildung 17 stammen aus der Online-Befragung und stellen daher als Stichprobe die untere Grenze dar. Es ist zu erwarten, dass die Anzahl der assoziierten Partner insgesamt höher ist.

Durch die Integration dieser Partner kann der sehr akademische Charakter der geförderten Akteure etwas ausgeglichen werden, denn insbesondere Kommunen und private Unternehmen sind in hoher Anzahl in den Projekten als assoziierte Partner eingebunden. Dies dokumentiert das inhaltliche Interesse dieser Akteursgruppe am Förderprogramm, auch wenn die Modalitäten für sie als Fördermittelnehmer offenbar weniger attraktiv sind (vgl. vorherige Ausführungen).

Abbildung 17: Zuwendungsempfänger und assoziierte Partner



Förderdaten und Online-Befragung Prognos 2019 (n=44), eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Wissenschaftliche Einrichtungen führen oft mehrere geförderte Projekte parallel durch.

Die 75 Projekte verteilen sich auf lediglich 44 Zuwendungsempfänger: einige Zuwendungsempfänger führen mehrere geförderte Projekte durch. Dies trifft insbesondere auf wissenschaftliche Einrichtungen zu, in geringerem Maße auch auf private Unternehmen (Tabelle 2). Die meisten Vorhaben bekamen die TU Dresden (6 Projekte) sowie die TU Berlin und das Deutsche Institut für Urbanistik difu (jeweils 5 Projekte) bewilligt. Dabei ist auch zu beachten, dass insbesondere die NRVP-Leitprojekte in unterschiedlichen Förderjahren aufgrund ihres kontinuierlichen Charakters mehrfach als Einzelprojekte gefördert wurden. So betreut z.B. das difu die Fahrradakademie und das Fahrradportal, die jeweils aus mehreren, zeitlich gestaffelten Förderungen bestehen.

Tabelle 2: Projekte je Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger	1 Projekt	2 Projekte	3 Projekte	4+ Projekte
Land	100%	0%	0%	0%
Kommunale Unternehmen	67%	33%	0%	0%
Verband oder Verein	80%	0%	20%	0%
Kommunen	86%	14%	0%	0%
Private Unternehmen	60%	30%	10%	0%
Wissenschaftliche Einrichtungen	50%	22%	6%	22%

Förderdaten, eigene Auswertung und Darstellung

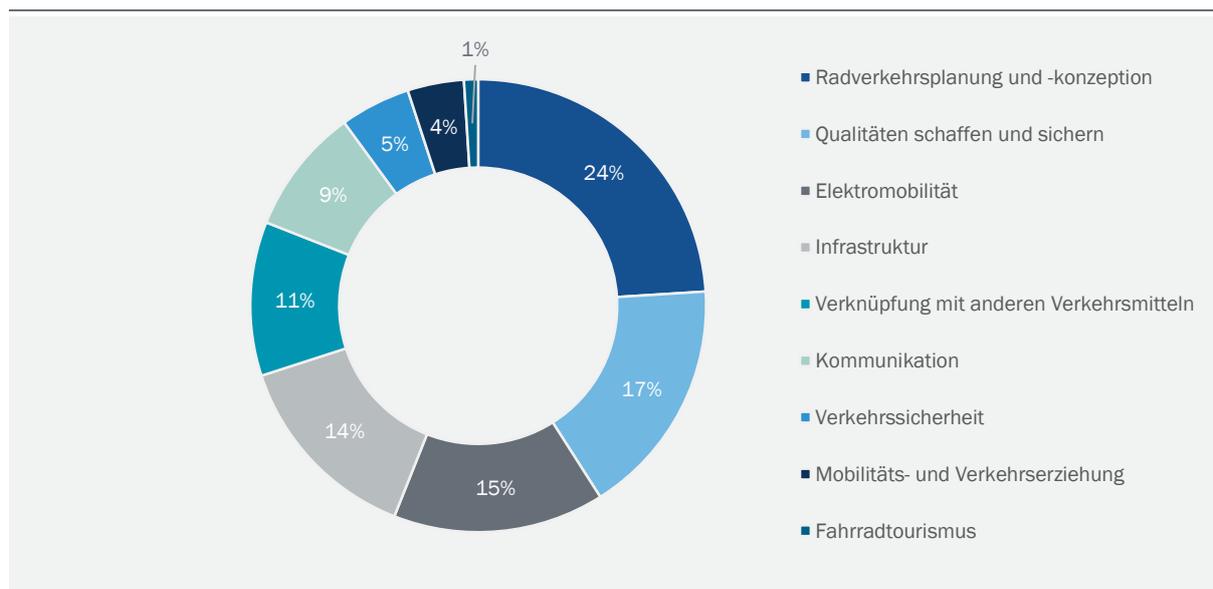
© Prognos AG 2019

3.3 Förderung nach Handlungsfeldern des NRVP

Radverkehrsplanung stellt das wichtigste primäre, Kommunikation das wichtigste Handlungsfeld der geförderten Projekte insgesamt dar.

Die geförderten Projekte können anhand der Angaben des Fahrradportals den Handlungsfeldern des NRVP zugeordnet werden, in der Regel ist damit aber nur die Zuordnung auf ein einzelnes, besonders zentrales Handlungsfeld möglich (im Folgenden „primäres Handlungsfeld“ genannt). Auf Basis dieser primären Handlungsfelder lassen sich thematische Schwerpunkte der Förderung nachweisen: *Radverkehrsplanung und -konzeption* ist besonders bedeutend, auch *Qualitäten schaffen und sichern* (v.a. aufgrund der Leitprojekte), *Elektromobilität* und *Infrastruktur* spielen eine große Rolle (Abbildung 18).

Abbildung 18: Geförderte Projekte nach primären Handlungsfeld

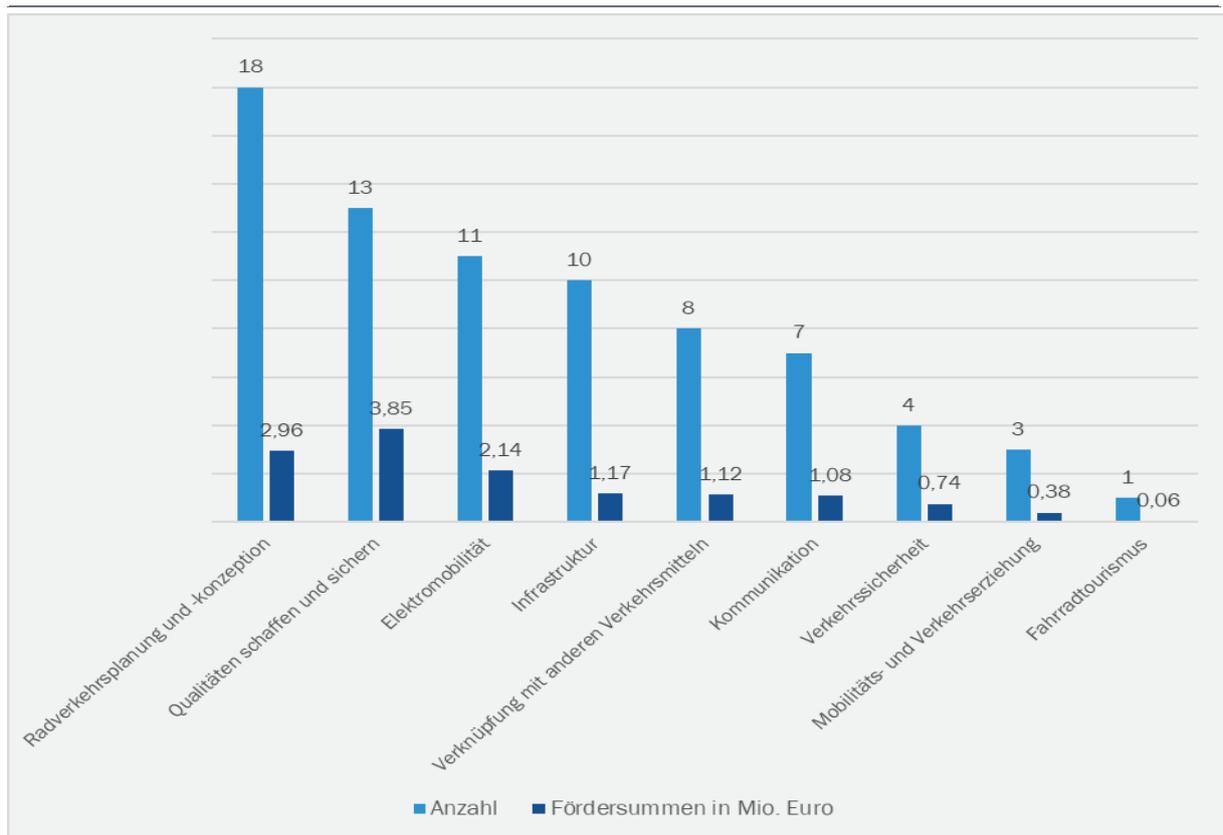


Förderdaten, Fahrradportal und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Die Schwerpunktsetzung nach Projektanzahl und bewilligtem Förderbudget entsprechen sich in den Handlungsfeldern weitgehend (Abbildung 19). Die einzige Ausnahme bildet das Handlungsfeld *Qualitäten schaffen und sichern*, das für die Anzahl der Projekte überproportional viel Förderbudget bindet. Der Grund liegt in der bereits in Kapitel 3.1 thematisierten hohen durchschnittlichen Größe dieser Projekte, da in diesem Handlungsfeld auch die NRVP-Leitprojekte zu verorten sind.

Abbildung 19: Anzahl der geförderten Projekte und Fördersummen nach primärem Handlungsfeld



Förderdaten, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Bei Betrachtung der Gesamtbedeutung aller Handlungsfelder über alle Projekte zeigt sich, dass die Projekte thematisch vielschichtig sind: Fast immer wird nicht nur das primäre, sondern eine Vielzahl von Handlungsfeldern adressiert. Somit relativiert sich in Abbildung 20 die zuvor geschilderte Dominanz einzelner Handlungsfelder deutlich. Insbesondere *Kommunikation* zeigt sich nun als über alle Projekte hinweg sehr wichtiges Handlungsfeld, *Elektromobilität* (oder im Extremfall *Fahrradtourismus*) hingegen eher als dezidiertes Spezialthema nur weniger Projekte.

i

Methodischer Hinweis zu Abbildung 20

Im Gegensatz zu den vorhergehenden Auswertungen und Abbildungen wurde die Analyse in Abbildung 20 mehrdimensional angelegt. In der Befragung der Fördermittelnehmer wurden die Projekte nicht nach dem primären Handlungsfeld gefragt, sondern die Bedeutung aller Handlungsfelder konnte ordinal („sehr hoch“ bis „gar nicht“) gewichtet angegeben werden.

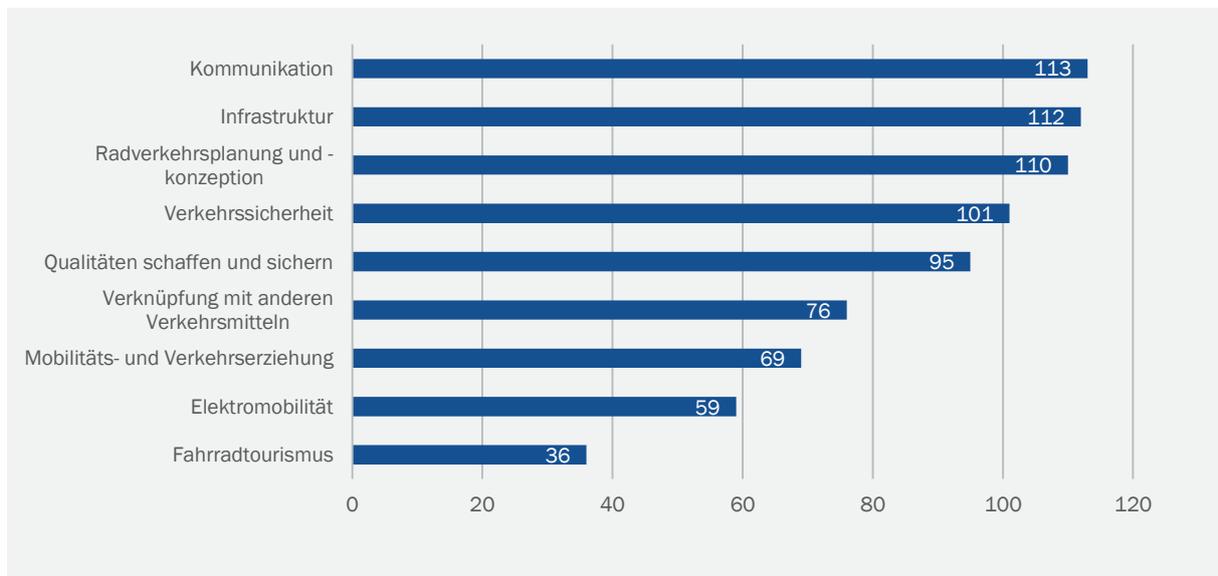
Zur kumulativen Bewertung der Bedeutung der einzelnen Handlungsfelder über alle Projekte wird ein so genannter „Score“ berechnet. Dazu werden den ordinalen Antwortkategorien Punkte zugeordnet und aufsummiert: „Sehr hoch“ = 4 Punkte bis „gar nicht“ = 0 Punkte.

Der maximal erreichbare Score von 176 würde sich dann ergeben, wenn alle 44 antwortenden Projekte „sehr hoch“ (= Score 4) angekreuzt hätten ($44 \times 4 = 176$).

Auf Basis dieser Analyse kann die Gesamtbedeutung aller Handlungsfelder über alle Projekte betrachtet werden.

Abbildung 20: Relevanz der primären und sekundären Handlungsfelder über alle Projekte

Zur Interpretation siehe Methodischen Hinweis auf Seite Fehler! Textmarke nicht definiert.



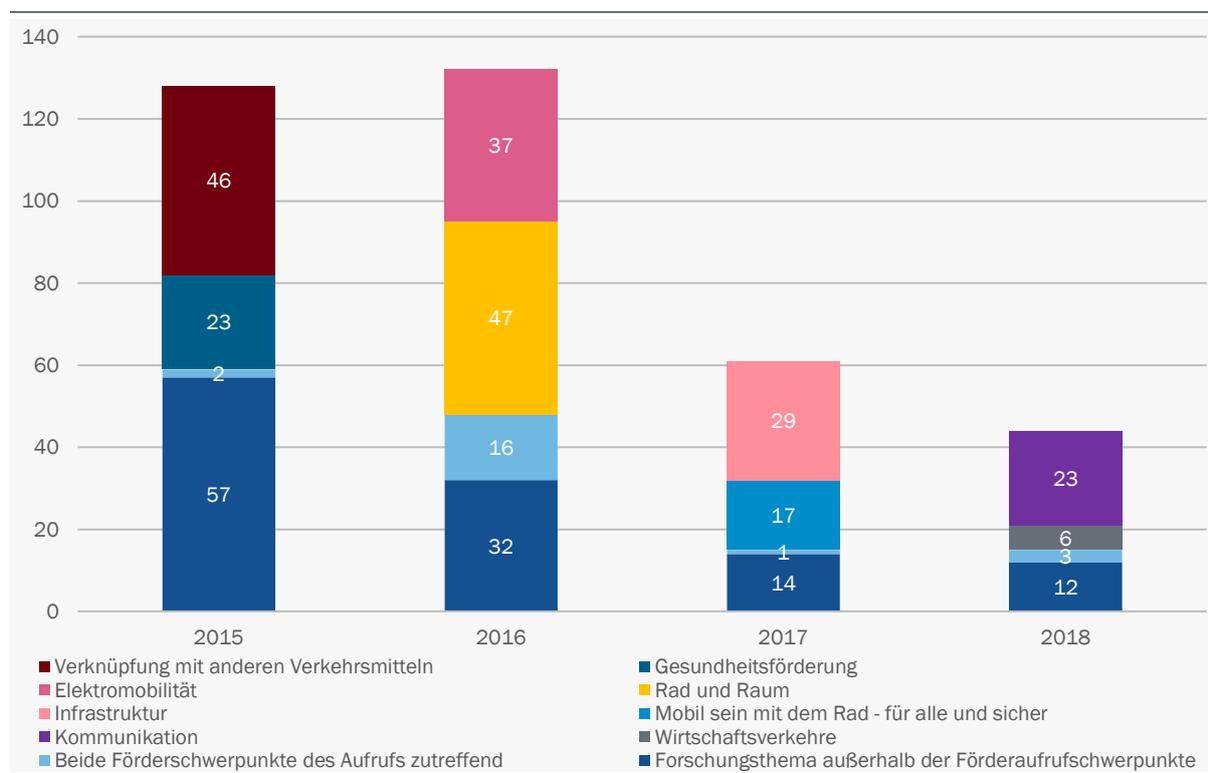
3.4 Eingereichte Skizzen

Die Erfolgchancen für eingereichte Skizzen steigen im Förderverlauf an.

Die meisten Förderanträge (75%) entstanden aus Vorhabensskizzen.⁷ Die Anzahl der eingereichten Skizzen hat nach dem Projektauftrag 2016 deutlich abgenommen (Abbildung 21). Diese Beobachtung ist nach den Erfahrungen der Evaluatoren in neu aufgesetzten Förderprogrammen nicht ungewöhnlich und kann bei anderen Förderprogrammen ebenfalls beobachtet werden. Ein neu initiiertes Förderprogramm trifft zunächst auf eine rege Resonanz. Oftmals wird durch die Vielzahl der eingereichten Skizzen das avisierte Förderbudget überzeichnet, sodass die Ablehnungsquote hoch ist. Eine hohe Ablehnungsquote senkt die Erfolgchance und damit die Attraktivität einer Einreichung. Die potentiellen Einreicher reagieren zum einen mit weniger Einreichungen, zum anderen in der Regel aber auch mit einer steigenden Qualität, denn die Akteure reichen nur noch Vorhaben ein, denen sie auch selbst höhere Erfolgchancen zubilligen. Daher sinkt die Anzahl der eingereichten Skizzen kurz nach Initiierung eines Programms häufig ab.

Die Förderschwerpunkte, zu denen die meisten Skizzen eingereicht wurden, sind *Rad und Raum*, *Elektromobilität* und *Verknüpfung mit anderen Verkehrsmitteln*. 30% der eingereichten Skizzen hatten andere Schwerpunkte als die im jeweiligen Jahr aufgerufenen Förderschwerpunkte (Abbildung 21).

Abbildung 21: Anzahl der eingereichten Skizzen nach Projektaufufen



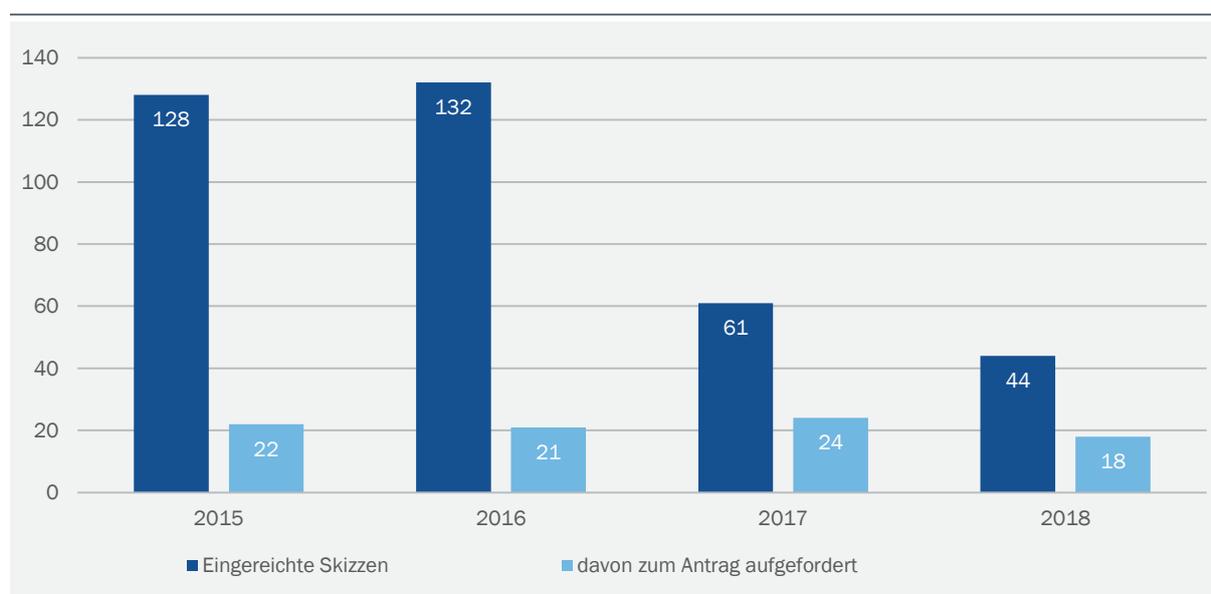
Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

⁷ Die Struktur des Verfahrens wird im Kapitel 2.4 erläutert.

Die Quote der eingereichten erfolgreichen Skizzen, die zur Antragsstellung aufgefordert wurden, nimmt ab dem Projektauftrag 2017 deutlich zu (Abbildung 22). Dies ist wahrscheinlich auf die geringere Anzahl an eingereichten Skizzen zurückzuführen und entspricht unseren zuvor geschilderten Erfahrungen zur Entwicklung des Fördergeschehens in neu initiierten Programmen.

Abbildung 22: Eingereichte und zur Antragsstellung aufgeforderte Skizzen nach Kalenderjahr



Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

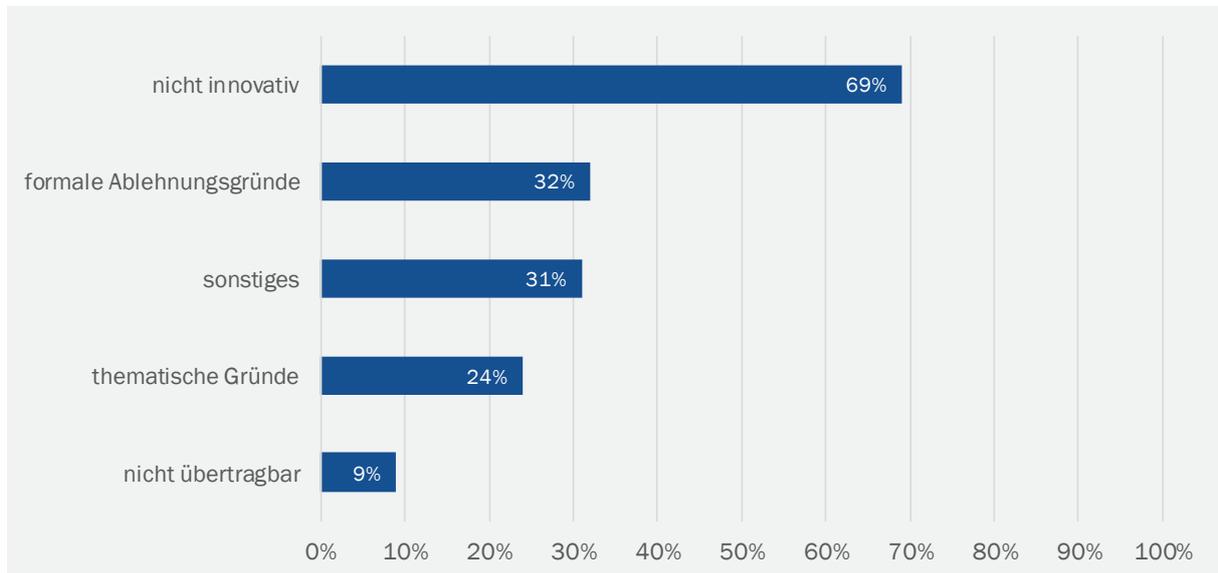
Hauptsächlicher Ablehnungsgrund für Skizzen ist eine mangelnde Innovativität.

Für ca. 83% der abgelehnten Skizzen konnten die Begründungen für die Ablehnung ausgewertet werden. Die Ablehnungsempfehlungen sind sehr differenziert formuliert und nennen zumeist mehrere Ablehnungsbegründungen, was auf eine intensive Beschäftigung mit den eingereichten Skizzen schließen lässt. Die prozentuale Verteilung der Ablehnungsgründe ist in Abbildung 23 dargestellt, wobei auf ein Projekt wie gesagt mehrere Ablehnungsgründe zutreffen können.

Bei zwei Dritteln der betrachteten Skizzen wird mangelnde Innovation innerhalb des geplanten Vorhabens als ein Ablehnungsgrund genannt. Demnach erfolgt im Auswahlverfahren eine intensive Prüfung des Innovationsbeitrags. Die fehlende Übertragbarkeit wird als expliziter Ablehnungsgrund relativ selten benannt. Als sonstige Ablehnungsgründe wurden u.a. schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnisse oder privatwirtschaftliche Interessen genannt. Nur in sechs Fällen waren diese sonstigen Gründe allein entscheidend für die Ablehnung. In etwa einem Fünftel aller Fälle wurden auch formale Ablehnungsgründe, wie z.B. Fristüberschreitungen, fehlende Unterlagen oder mangelnde Berechtigung zur Antragsstellung (bspw. bei natürlichen Personen oder investiven Projekten), genannt.

Abbildung 23: Ablehnungsgründe für eingereichte Skizzen

n=232; mehrere Ablehnungsgründe möglich



4 Erfolgskontrolle

i

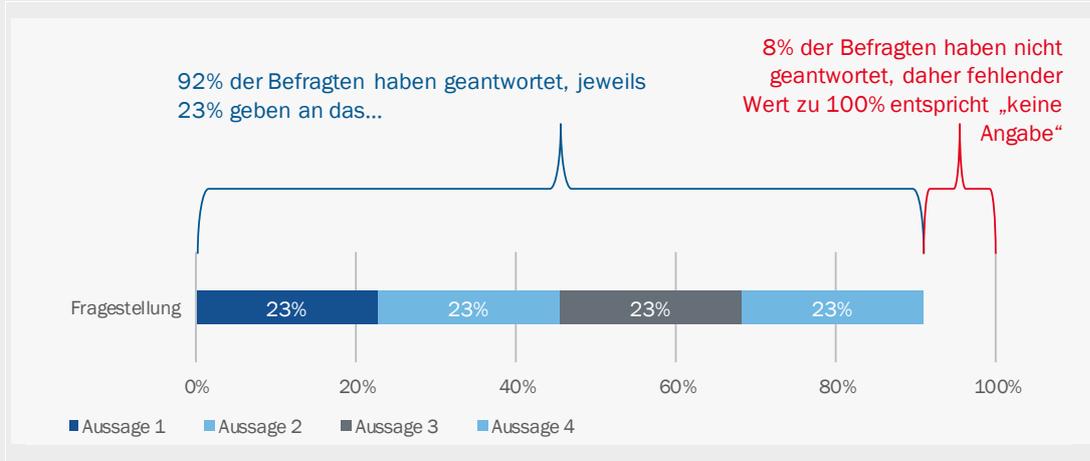
Lesehilfe für die Darstellung der Befragungsergebnisse

Die Ergebnisse der Online-Befragung aller Zuwendungsempfänger werden in unterschiedlichen Diagrammen dargestellt. Sie stellen die Verteilung der Angaben aus der Online-Befragung mit einer Stichprobengröße von $n = 44$ Befragungsteilnehmern dar.

Oftmals haben nicht alle Befragungsteilnehmer jede Frage beantwortet. Daher werden in der grafischen Darstellung die fehlenden Antworten bzw. die Antwortkategorie „keine Angabe“ nicht explizit dargestellt. In den Diagrammen „fehlen“ aus diesem Grund Antworten, um 100% zu erreichen (vgl. Abbildung). Diese Darstellungsform wurde gewählt, um potenzielle Fehlinterpretationen insbesondere bei Auswertungen zu vermeiden, die nur auf wenigen Antworten basieren.

Abbildung #: Titel der Abbildung

„Hier steht die Frage der Online-Befragung“



Quelle: Online-Befragung Prognos 2019, ggf. Möglichkeit der Mehrfachantworten etc.

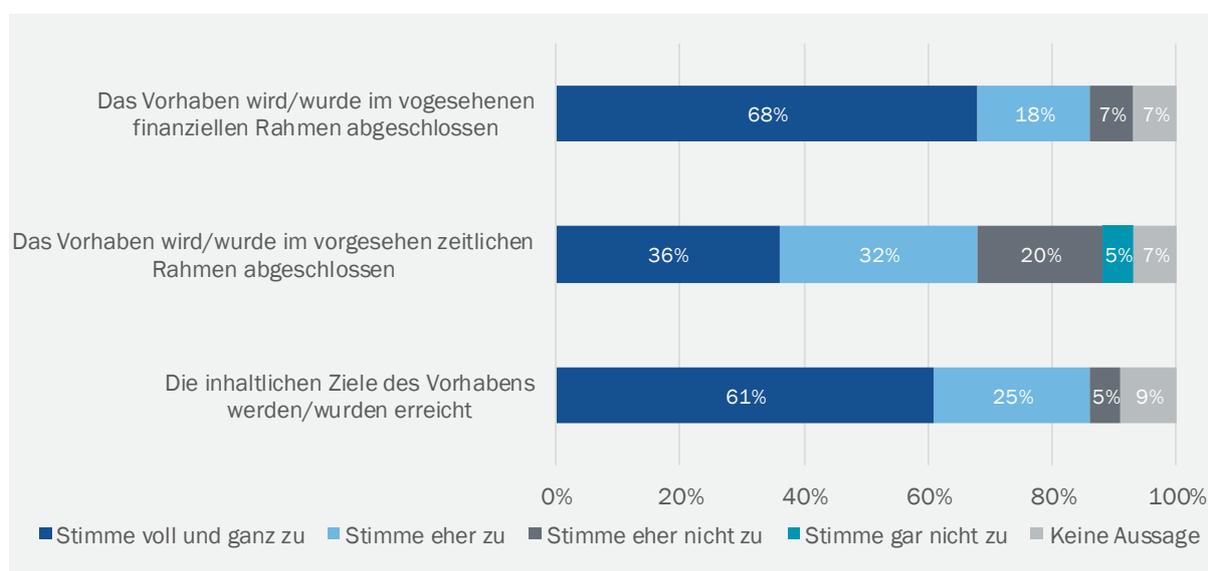
4.1 Zielerreichungskontrolle

Die geförderten Projekte erreichen ihre Ziele ...

89% der Projekte erreichen nach eigener Aussage ihre Ziele „voll und ganz“ oder „eher“ (Abbildung 24). 93% der befragten Projekte sind dementsprechend mit den eigenen Ergebnissen zufrieden, 56% sogar sehr zufrieden. Ein Viertel der Projekte gibt jedoch an, dass sie mehr Bearbeitungszeit für die Erreichung der Ziele benötigt haben als ursprünglich geplant. Mögliche Gründe für die Verlängerungen der Bearbeitungszeit liegen insbesondere im unterschätzten Aufwand für die Koordinierung verschiedener Akteure, vereinzelt auch in einer schwierigen Personalgewinnung. Dass die Projekte dennoch angemessen geplant sind, zeigt die Einhaltung des finanziellen Rahmens durch den Großteil der Projekte.

Abbildung 24: Zielerfüllung der Vorhaben

„Wurden die inhaltlichen Ziele des Vorhabens erreicht?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

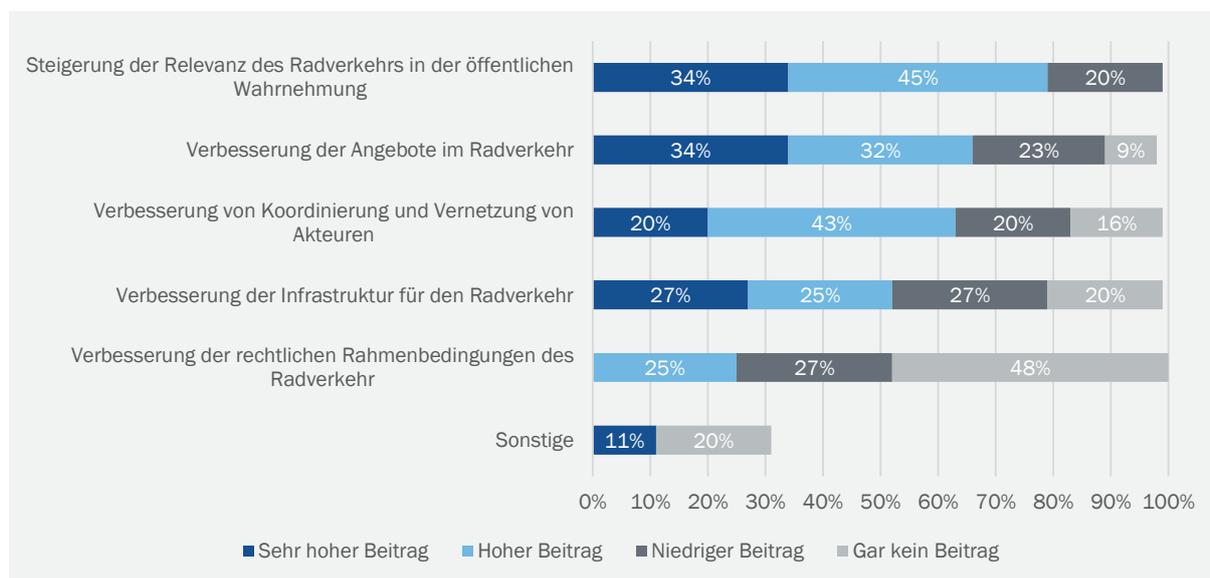
© Prognos AG 2019

In den geprüften Schlussvermerken des Projektträgers wird den bereits abgeschlossenen Projekten ebenfalls ausnahmslos bescheinigt, den mit der Zuwendung beabsichtigten Zweck (d.h. die Projektziele) unter (grundsätzlicher) Einhaltung des finanziellen und zeitlichen Rahmens erreicht zu haben. Eine unabhängige qualitative Bewertung der erreichten Ziele wurde vom Projektträger hingegen nicht vorgenommen.

Insgesamt leisten die Projekte hohe Beiträge zu den Zielen des Förderprogramms, allerdings oft nur in einer der abgefragten Dimensionen, die in Abbildung 25 dargestellt sind. Vor allem bei der *Steigerung der Relevanz des Radverkehrs in der öffentlichen Wahrnehmung*, bei der *Koordinierung und Vernetzung von Akteuren* sowie bei der *Verbesserung der Angebote im Radverkehr* werden positive Effekte erzielt. Als sonstige Beiträge wurden beispielsweise die *Generierung von Fachwissen* sowie die *Sensibilisierung von politischen Entscheidungsträgern* genannt.

Abbildung 25: Beiträge zu den übergeordneten Förderprogrammzielen

„Wie hoch ist der Beitrag des Vorhabens zu den folgenden Aspekten?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44, fehlende Angaben zu 100% = „keine Antwort“

© Prognos AG 2019

Eine Analyse der Schlussvermerke zeigt auch hier: Im Fall der bereits abgeschlossenen Projekte wird deren Beitrag zu den förderpolitischen Zielen grundsätzlich bestätigt, die Wirkung der Ergebnisse in der Breite (Impact) wird aber nur ausgesprochen knapp und wenig kritisch behandelt.

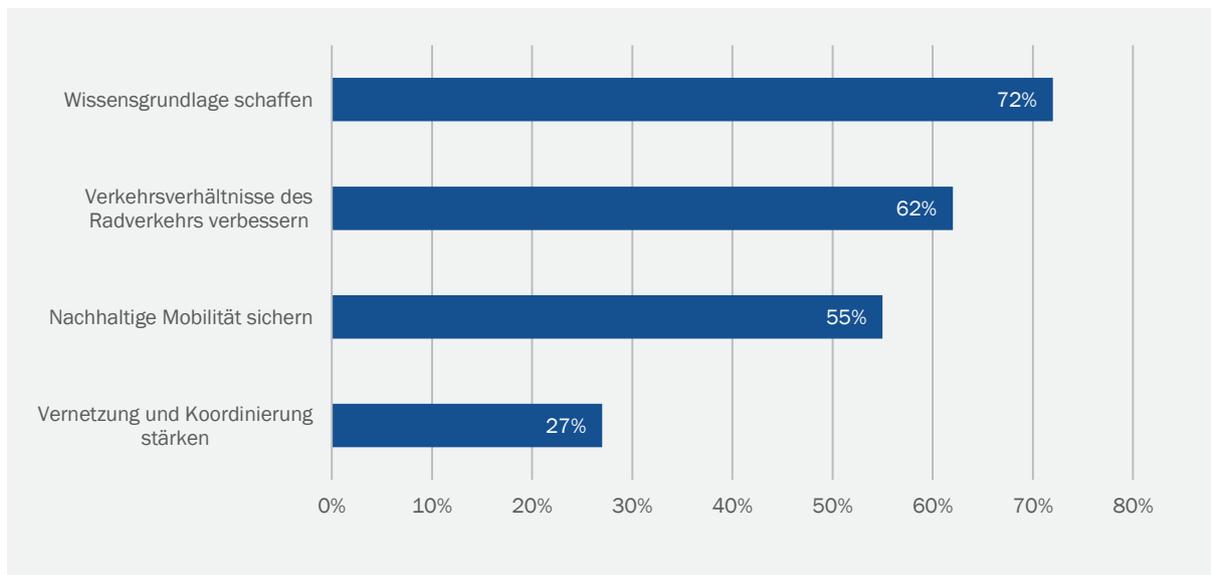
... aber ihr Beitrag zu den übergeordneten NRVP-Zielen ist in der Breite unterbestimmt.

Mit den Beiträgen zu den Förderzielen sind auch Beiträge der Projekte zu übergeordneten Zielen des NRVP verknüpft. Grundsätzlich ist eine hohe Anzahl von Projekten nachweisbar, die sich insbesondere der Schaffung von Wissensgrundlagen widmen (Abbildung 26). Auch *Verkehrsverhältnisse des Radverkehrs verbessern* und *Nachhaltige Mobilität sichern* werden jeweils in der Mehrzahl der Projekte als Ziele benannt.

Der Impact der Projektergebnisse auf der Programmebene kann anhand der vorliegenden Dokumente nicht bewertet werden. Der Expertenbeirat sowie die Interview-Partner sehen den Impact in der Mehrheit als eher gering an. Als Gründe für den mangelnden Impact wurden von den Experten eine unzureichende Ergebnisverbreitung und eine zu kleinteilige Qualität der Ergebnisse genannt.

Abbildung 26: Beiträge zu den übergeordneten NRVP-Zielen

Mehrfachnennungen möglich



Einschätzung BMVI für 65 Projekte, eigene Darstellung

© Prognos AG 2019

4.2 Wirkungskontrolle

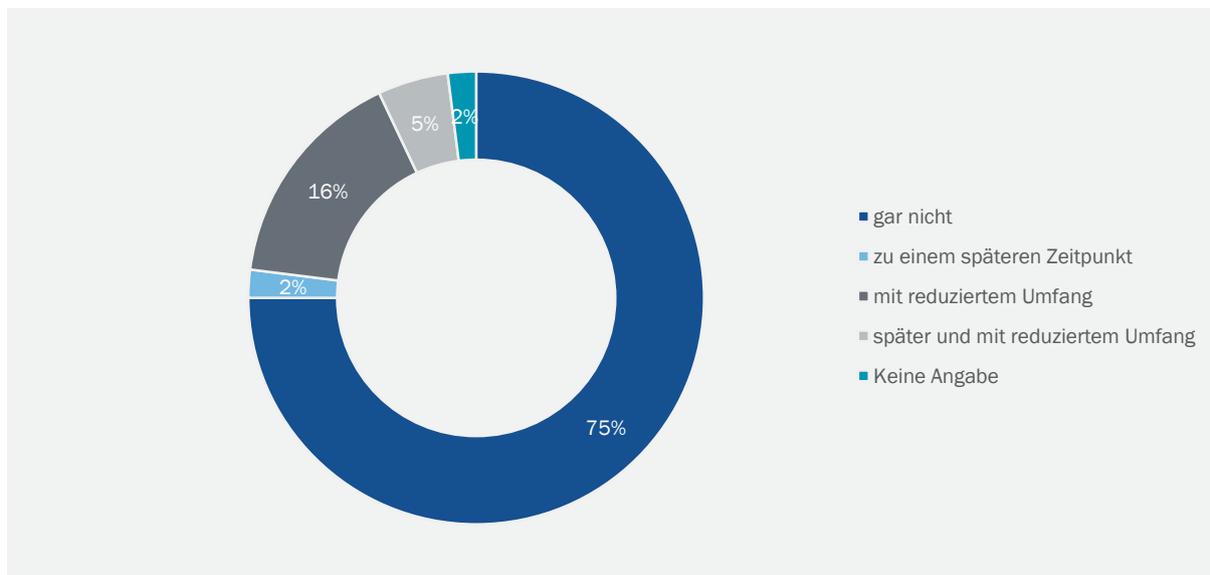
Die Förderung ist ursächlich für die Initiierung der Projekte.

Rund drei Viertel der Zuwendungsempfänger geben an, dass die Förderung ausschlaggebend und damit ursächlich für die Realisierung ihrer Projekte war. Bei den restlichen Projekten hat die Förderung zu einer beschleunigten bzw. umfassenderen Umsetzung geführt – d.h. die Förderung hat auch hier erst dazu geführt, dass die Projekte in dieser Form realisiert worden sind (Abbildung 27). Demnach wäre keines der Projekte in dieser Form ohne die Förderung im Rahmen des NRVP durchgeführt worden, d.h. Mitnahmeeffekte treten nur in untergeordnetem Umfang auf.⁸ Zudem ist mit Blick auf die in der Befragung kaum genannten Synergien zu anderen Förderprogrammen feststellbar, dass die Projekte nur sehr eingeschränkt andere Finanzierungsoptionen haben. Somit ist das Förderangebot ursächlich für die Genese und Durchführung der geförderten Projekte.

⁸ Vordergründig betrachtet steht die Frage bzw. der Befund in Abbildung 27 im Widerspruch zu den Zuwendungsvoraussetzung der Förderrichtlinie: „Voraussetzung für eine Zuwendung ist, dass das Vorhaben, an dem der Bund ein erhebliches Interesse hat, ohne eine Zuwendung des Bundes nicht oder nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden kann.“ Mit dieser Regelung sollen Mitnahmeeffekte (d.h. die Förderung von Projekten, die sonst mit Eigenmitteln durchgeführt worden wären) ausgeschlossen bzw. minimiert werden. In der Praxis würde sich bei einer Nichtförderung der potenzielle Zuwendungsempfänger möglicherweise um andere Finanzierungs-/Fördermöglichkeiten bemühen. Die Suche nach einer alternativen Finanzierungsoption stellt dann keinen Mitnahmeeffekt dar. Vielmehr wäre zu diskutieren, ob das Verbot eines solchen Vorgehens nicht die Regelungsweite der Förderrichtlinie bzw. der Zuwendungsvoraussetzungen unverhältnismäßig ausweiten würde.

Abbildung 27: Ursächlichkeit der Förderung für Projektdurchführung

„Hätten Sie das Projekt auch durchgeführt, wenn es die Förderung nicht gegeben hätte?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

© Prognos AG 2019

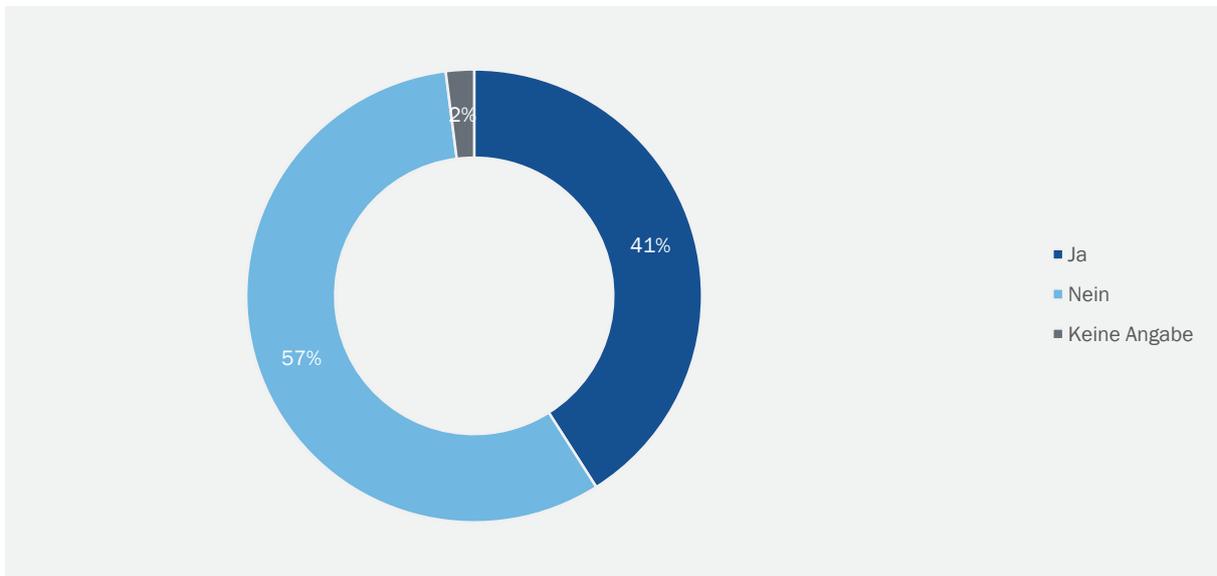
Neben dem nötigen Eigenanteil (Eigenmittel) fließen nahezu keine weiteren Mittel in die Projekte ein. Bei den Zuwendungsempfängern, die parallel weitere Mittel erhalten haben, handelt es sich in erster Linie um wissenschaftliche Einrichtungen. Die zusätzlich eingeflossenen Beträge sind ausgesprochen gering und daher für die Finanzierung der Projekte von sehr untergeordneter Bedeutung. Daraus kann eine hohe finanzielle Abhängigkeit der Projekte von der Förderung abgeleitet werden; die Fördergelder sind also von hoher Bedeutung für die Realisierung der Projekte.

Die Förderung erschließt einen neuen Adressatenkreis.

Weniger als die Hälfte der Geförderten erhält in anderen Vorhaben weitere Förderungen im Bereich Radverkehr (Abbildung 29). Bei wissenschaftlichen Einrichtungen geben zwar ca. 60% der Befragten an, weitere Fördermittel erhalten zu haben, bei diesen Förderungen handelt es sich aber zumeist um weitere, parallel geförderte NRVP-Projekte, andere Fördertöpfe werden nur sehr vereinzelt wahrgenommen. Dies deutet darauf hin, dass die Förderung nicht investiver Maßnahmen einen Adressatenkreis anspricht, der bislang wenig im Fördergeschehen zum Thema Radverkehr einbezogen war (siehe dazu auch Kapitel 3.2).

Abbildung 28: Förderung in anderen Vorhaben

„Erhalten Sie im Bereich Radverkehr in anderen Vorhaben weitere Fördermittel?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

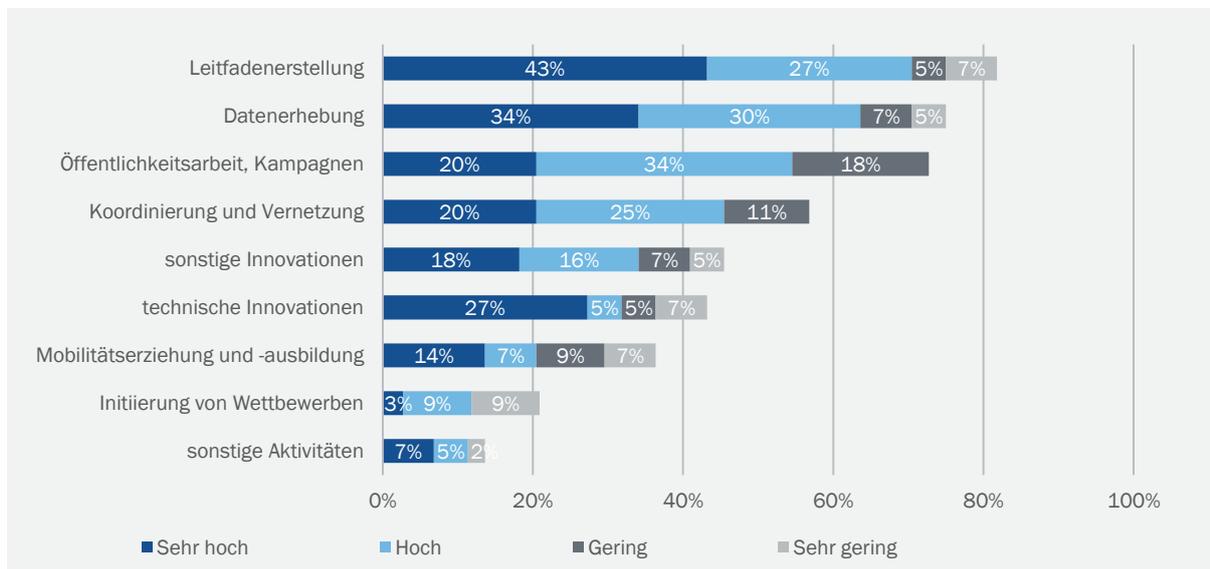
© Prognos AG 2019

Die Projekte generieren neues Wissen und schaffen Grundlagen für weitere lokale Aktivitäten.

Die Aktivitätenschwerpunkte der Projekte finden sich in der Leitfadenerstellung, Datenerhebung sowie der Öffentlichkeitsarbeit und Koordinierung/Vernetzung. Daneben ist die Entwicklung von technischen und nicht-technischen Innovationen zu nennen (Abbildung 29). Darin dokumentiert sich das Ziel der Modellprojekte, neues Wissen zu generieren und es z.B. im Rahmen von Leitfäden über das Vorhaben hinaus nutzbar zu machen.

Abbildung 29: Abdeckungsgrad der Aktivitätenschwerpunkte

„Welche Aktivitätenschwerpunkte (AS) des NRVP deckt ihr Vorhaben ab? Bitte wählen Sie zunächst aus, ob der AS generell abgedeckt wird. Falls ja, geben Sie hierfür auch den Abdeckungsgrad an.“



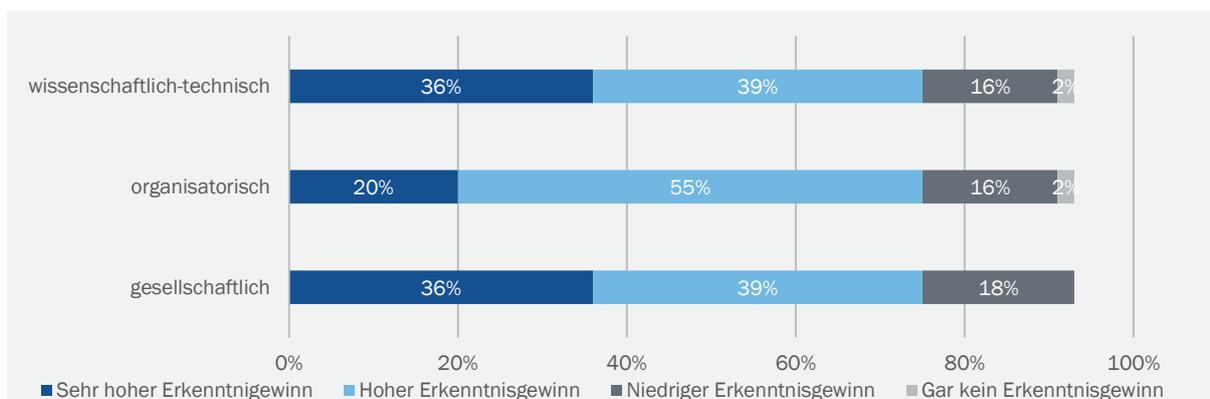
Online-Befragung Prognos 2019; n=44

© Prognos AG 2019

Noch deutlicher wird der Charakter innovative Modellprojekte durch einen Blick auf den Erkenntnisgewinn aus den Projekten: Dieser wird überwiegend als hoch oder sehr hoch eingeschätzt (Abbildung 30). Der Erkenntnisgewinn umfasst dabei nicht nur wissenschaftlich-technische Innovationen, sondern wird auch in organisatorischen (z.B. Kooperationen) und gesellschaftlichen (z.B. Wissensvermittlung) Bereichen erzielt. Darin spiegelt sich nicht nur die thematische Heterogenität der Projekte, sondern auch ein systemischer Förder- und Projektansatz wider, der für den Radverkehr und seine Förderung inhärent ist.

Abbildung 30: Erkenntnisgewinn aus den Projekten

„Wie beurteilen Sie den Erkenntnisgewinn des Vorhabens in den folgenden Dimensionen?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

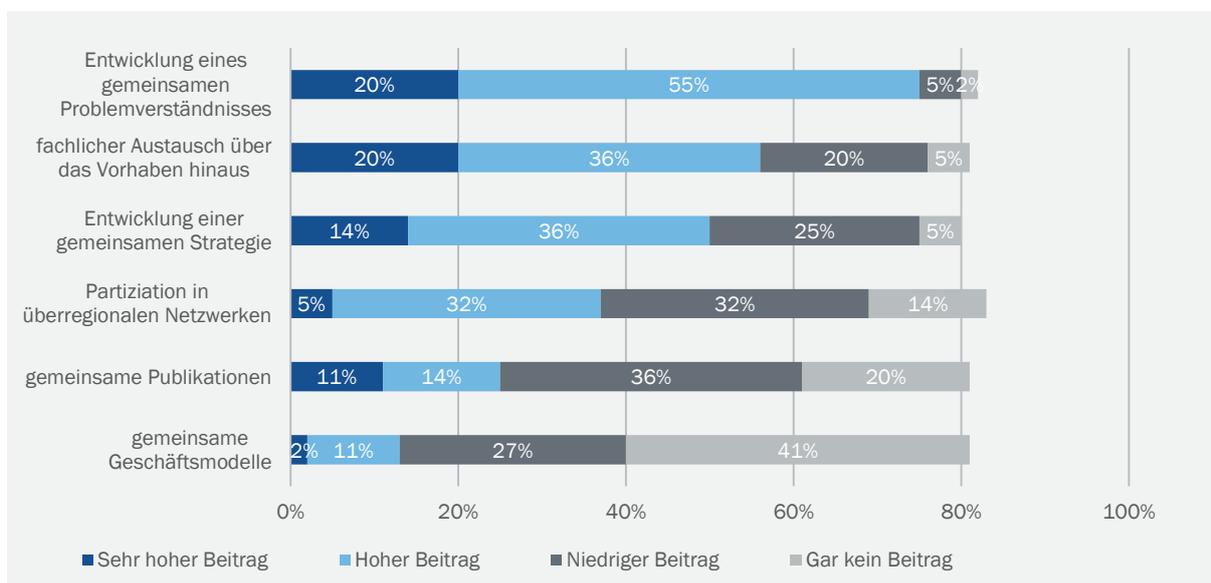
© Prognos AG 2019

Die Projekte fördern Akteursnetzwerke und schaffen dadurch weitere Grundlagen.

Wie bereits in Abbildung 25 dargestellt leisten die Projekte Beiträge zur Koordinierung und Vernetzung von Akteuren. Dabei kommt der Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses und gemeinsamer Strategien eine hohe Bedeutung zu (Abbildung 31). Somit wird hier innerhalb der Projekte wichtige „Grundlagenarbeit“ für eine weitere Förderung des Radverkehrs geleistet. Gemeinsame Publikationen und überregionale Netzwerke sind hingegen eher schwach adressiert, was auf ein Verbleiben der Ergebnisse auf der regionalen Ebene hinweist.

Abbildung 31: Koordinierung und Vernetzung von Akteuren

„Verbesserung von Koordinierung und Vernetzung von Akteuren: Bitte bewerten Sie den Beitrag Ihres Vorhabens in unten aufgeführten Teilbereichen.“



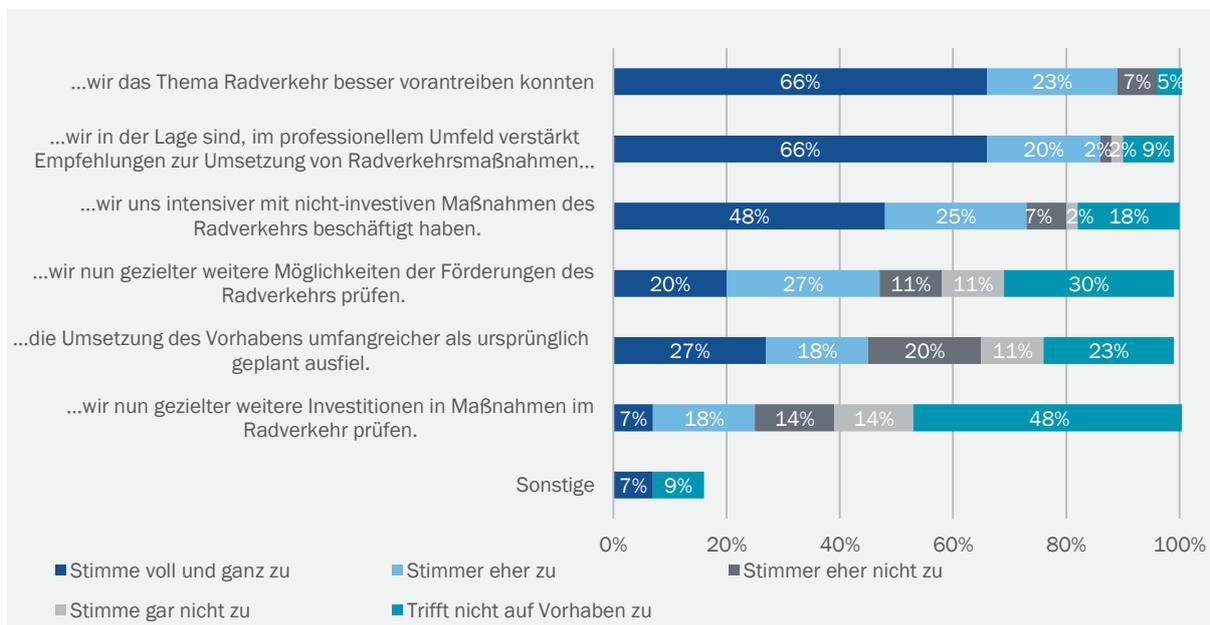
Online-Befragung Prognos 2019; n=44; fehlende Werte zu 100% = keine Angabe

© Prognos AG 2019

Die Förderung bewirkt damit, dass das Thema Radverkehr insgesamt besser vorangetrieben werden kann und dass die Akteure in die Lage versetzt werden, Maßnahmen für den Radverkehr besser umzusetzen (Abbildung 32). Auch hier zeigt sich der hohe Wert der „Grundlagenarbeit“ in den Projekten zumindest auf der regionalen Ebene.

Abbildung 32: Beitrag der Förderung zur Schaffung von Grundlagen

„Die Förderung hat dazu beigetragen, dass...“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44; fehlende Werte zu 100% = keine Angabe

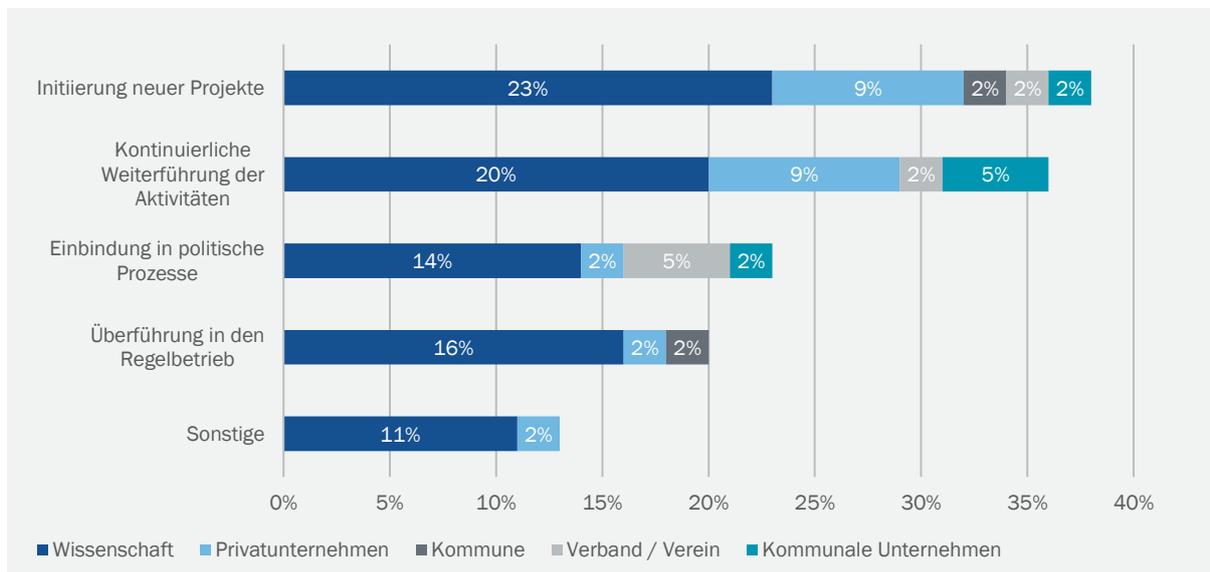
© Prognos AG 2019

Die Ergebnisverwertung erfolgt oft durch die Initiierung weiterer Projekte, dafür werden aber in der Regel zusätzliche Ressourcen benötigt.

Als Verwertung der Ergebnisse ist insbesondere die Initiierung neuer Projekte und die kontinuierliche Weiterführung der Aktivitäten vorgesehen (Abbildung 33). Auch hier kann den Vorhaben wieder der Charakter von „Grundlagenarbeit“ zugestanden werden, die weitere Schritte zur Förderung des Radverkehrs anstößt.

Abbildung 33: Verwertung der Ergebnisse

„Die Ergebnisse bzw. Aktivitäten des Vorhabens werden nach dessen Ende weiter genutzt im Rahmen von...“ (Mehrfachangaben möglich)



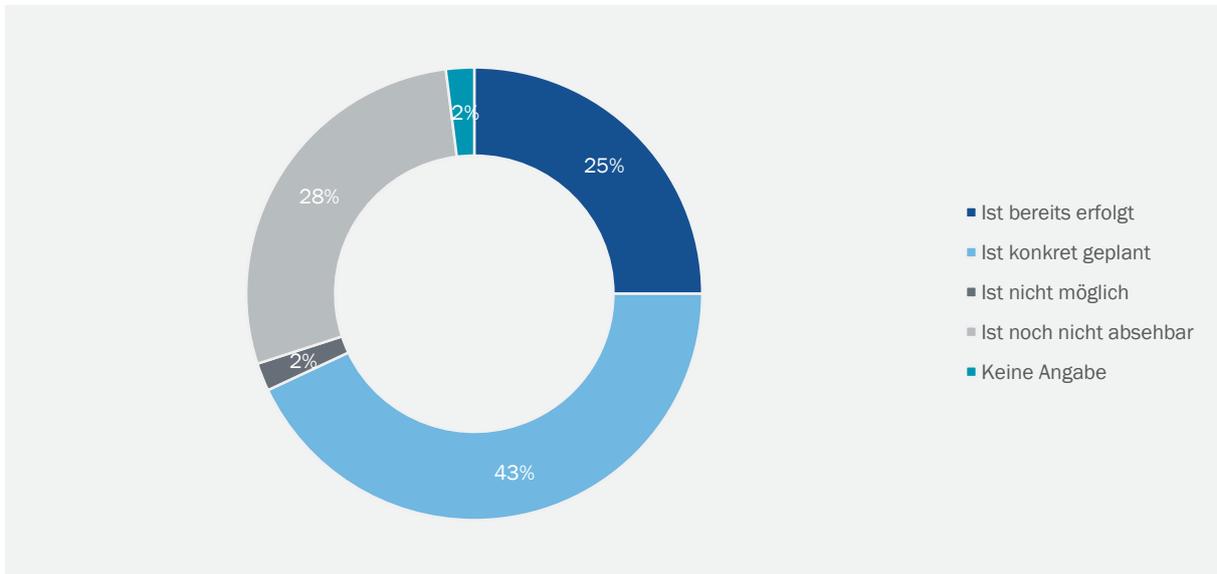
Online-Befragung Prognos 2019; n=44; fehlende Werte zu 100% = keine Angabe

© Prognos AG 2019

Bei einem Viertel der befragten Projekte ist eine Verwertung der Ergebnisse bereits erfolgt, von weiteren 43% ist sie konkret geplant (Abbildung 34). Bei 28% der Projekte ist die Verwertung noch nicht absehbar, dies liegt jedoch zum Teil daran, dass die Projekte sich noch in frühen Phasen befinden. Häufig werden aber auch eine fehlende finanzielle oder personelle Ausstattung im Anschluss an das Projekt als Grund für die noch nicht absehbare Verwertung genannt. In diesen Fällen ist die weitere Verwendung außerhalb des Projektes zwar vorgesehen, oftmals sind die dafür notwendigen Ressourcen allerdings (noch) nicht vorhanden. Daher geben etwa zwei Drittel der befragten Projekte an, dass sie für die weitere Verwertung der der Ergebnisse zusätzliche Ressourcen benötigen (Abbildung 35).

Abbildung 34: Weiternutzung der Ergebnisse

„Eine Fortführung der Aktivitäten des Projekts bzw. Weiternutzung der Ergebnisse nach Ende der Förderung...“

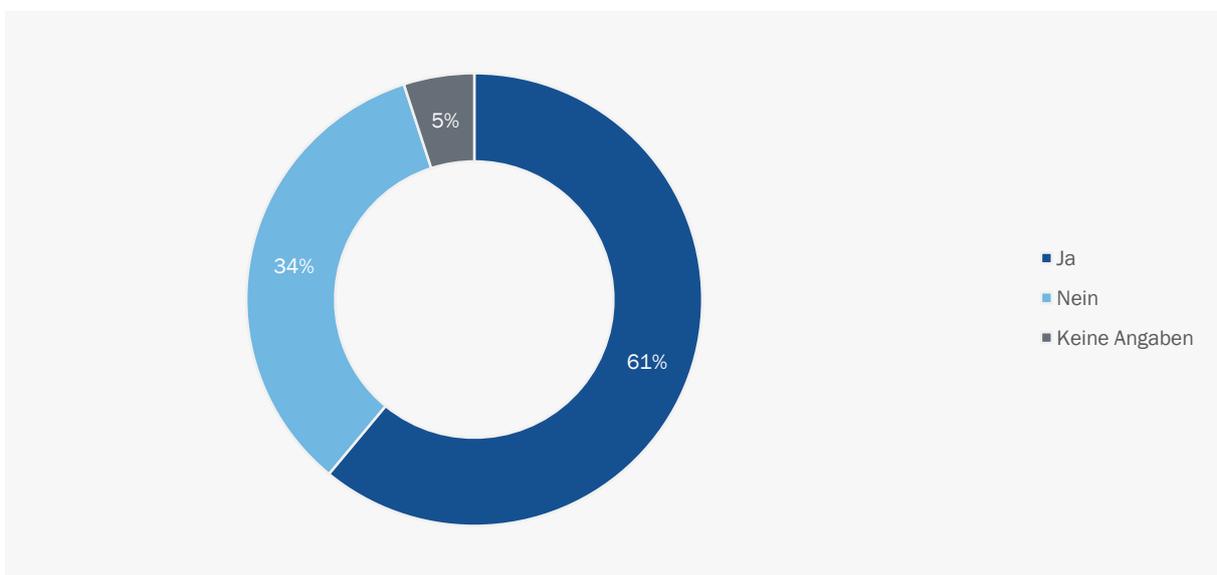


Online-Befragung Prognos 2019; n=44

© Prognos AG 2019

Abbildung 35: Ressourcenbedarf für die Weiternutzung der Ergebnisse

„Werden für die Weiternutzung der Ergebnisse zusätzliche Ressourcen gebraucht?“



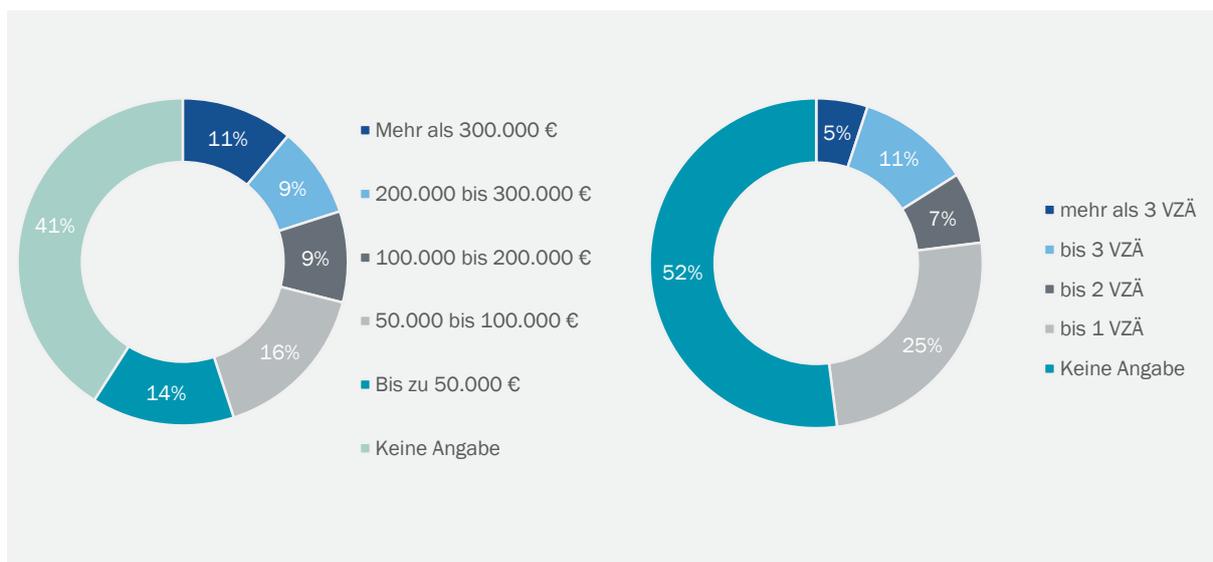
Online-Befragung Prognos 2019; n=44

© Prognos AG 2019

Im Schnitt wird für die weitere Ergebnisverwertung ein zusätzlich benötigtes finanzielles Volumen von ca. 150.000 € angegeben (Abbildung 36). Dieser Wert liegt fast in der Dimension der originär bewilligten Förderung von ca. 180.000 € je Projekt (vgl. Förderbilanz im Kapitel 3.1.) und ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Verwertung primär in der Weiterführung der angestoßenen Aktivitäten und Ergebnisse im Rahmen neu zu initiiierender Projekte liegt, deren finanzielle und personelle Ausstattung nicht gesichert ist.

Abbildung 36: Zusätzlich benötigte Ressourcen in Euro und Vollzeitäquivalenten (VZÄ)

„Wird für eine Fortführung der Aktivitäten des Projekts bzw. Weiternutzung der Ergebnisse (voraussichtlich) weitere Ressourcen benötigt? (Weitere Ressourcen = Ressourcen, die über die Fördermittel hinausgehen)“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

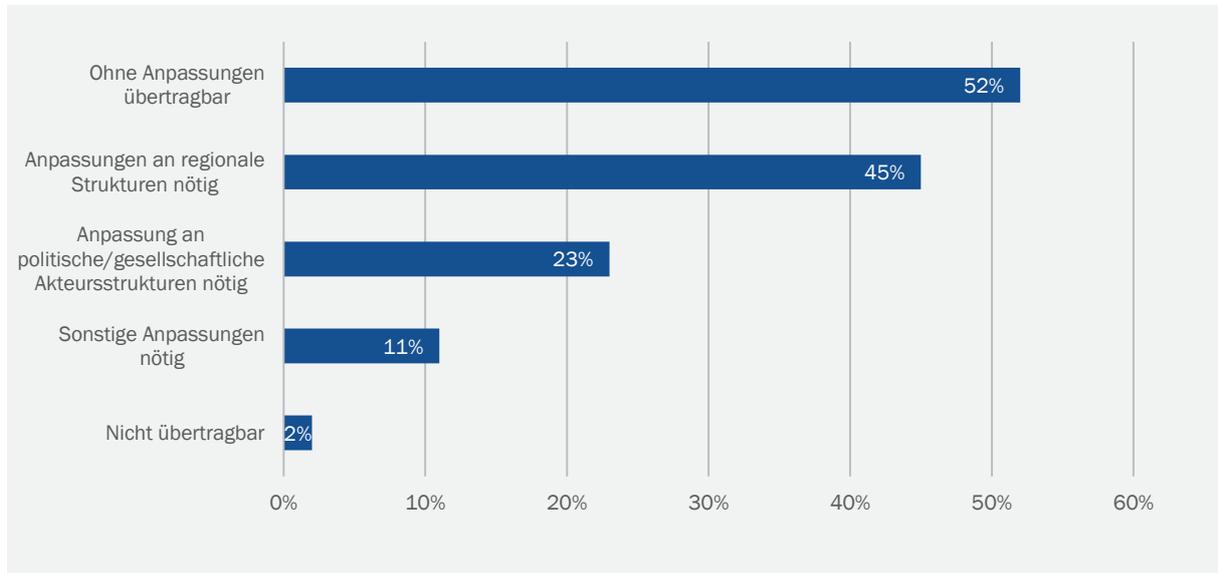
© Prognos AG 2019

Die Übertragbarkeit der erzielten Ergebnisse ist prinzipiell hoch und erfolgt über unterschiedliche Kanäle.

52% der Ergebnisse sind unmittelbar auf andere Anwendungsfälle übertragbar, 45% benötigen regionale Anpassungen (Abbildung 37). Dieser Anpassungsbedarf ist für regional geprägte Modellprojekte erwartbar.

Abbildung 37: Einschätzung der Übertragbarkeit

„Wie schätzen Sie die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Regionen / Situationen ein?“ (Mehrfachangaben möglich)



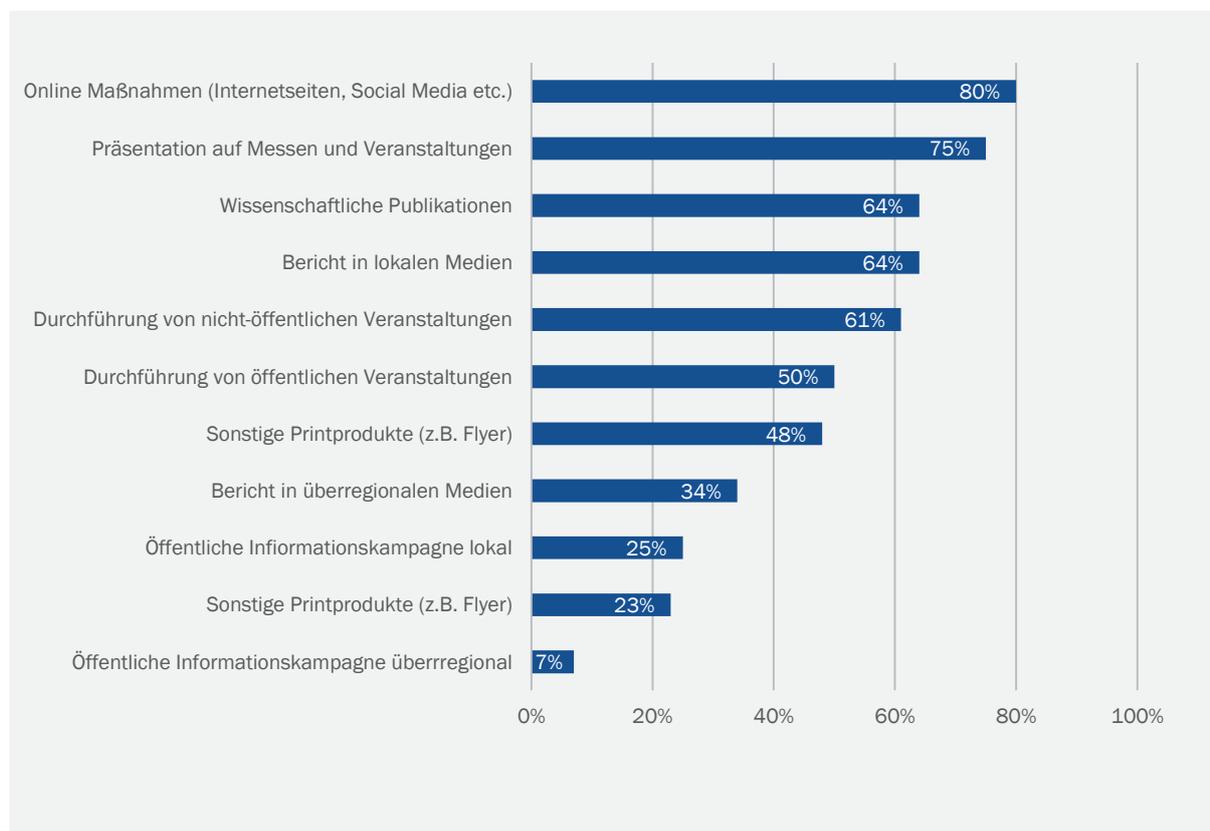
Online-Befragung Prognos 2019; n=44

© Prognos AG 2019

Der Wissenstransfer erfolgt aus den Projekten heraus über eine Vielzahl von Kanälen (Abbildung 38). Dabei überwiegen eher lokal oder regional orientierte Maßnahmen. Eine überregionale, strategisch ausgerichtete Verbreitungs- und Verwertungsstrategie ist trotz der Einbeziehung von Online-Medien kaum feststellbar. Eine Ausnahme bildet dabei das Fahrradportal, das zwar prinzipiell die Aktivitäten und Ergebnisse aller Projekte gebündelt aufbereitet, die Wirkung dieses Mediums in die Breite wurde aber in den Experteninterviews bemängelt.

Abbildung 38: Durchgeführte Maßnahmen für den Wissenstransfer

„Welche Maßnahmen zum Wissenstransfer haben Sie im Rahmen des Projektes bzw. der Projektergebnisse durchgeführt?“ (Mehrfachangaben möglich)



Online-Befragung Prognos 2019; n=44

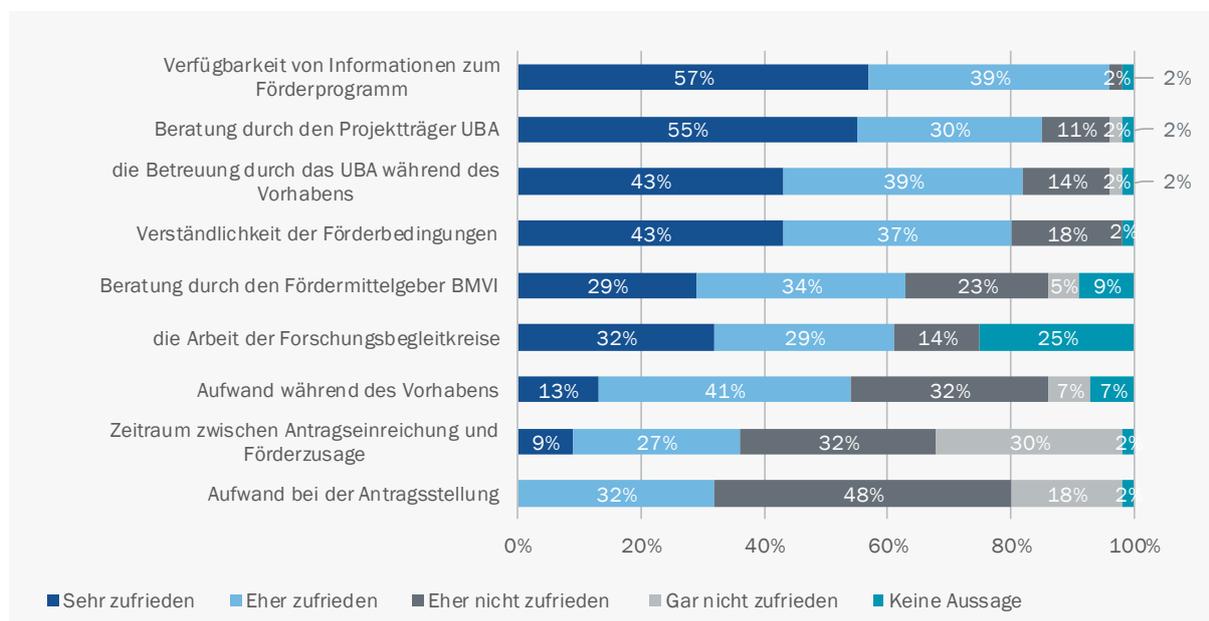
© Prognos AG 2019

Die Zuwendungsempfänger sind zufrieden mit der administrativen Umsetzung, bemängeln aber Aufwand und Dauer des Bewilligungsprozesses.

Die Zuwendungsempfänger sind grundsätzlich sehr zufrieden mit der administrativen Umsetzung des Förderprogramms. So werden die Informationen zum Förderprogramm sowie die Beratungs- und Betreuungsaktivitäten durch Ministerium und Projektträger ausgesprochen positiv beurteilt (Abbildung 39); lediglich private Unternehmen wünschen sich vereinzelt mehr Informationen. Auch die Forschungsbegleitkreise werden von allen Akteursgruppen weitgehend positiv bewertet. Die Zufriedenheit sinkt jedoch ab, wenn der administrative Aufwand während der Projektlaufzeit betrachtet wird. Deutlich negativ ist die Zufriedenheit mit dem Aufwand bei der Antragstellung bzw. dem Zeitraum zwischen Antragseinreichung und Förderzusage zu bewerten. Letzterer hat zudem Auswirkungen auf die Projekt- und Personalplanung, die durch Verzögerungen für die Zuwendungsempfänger mitunter erheblich erschwert wird. Hier könnte auch ein Grund vorliegen, warum eine erhebliche Anzahl von Projekten Probleme dabei hat, den gesteckten zeitlichen Rahmen einzuhalten (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 39: Zufriedenheit der Fördermittelnehmer

„Wie zufrieden sind Sie mit folgenden administrativen Aspekten der Förderung?“



Online-Befragung Prognos 2019; n=44, fehlende Werte zu 100%= „keine Antwort“

© Prognos AG 2019

Vor dem Hintergrund der insgesamt aber sehr hohen Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Programm und seiner Umsetzung ist es wenig überraschend, dass nahezu alle Zuwendungsempfänger (89%) erneut einen Förderantrag im Programm stellen bzw. eine Skizze einreichen würden. Nur 11% ziehen dies nicht mehr in Betracht. Private Unternehmen und Kommunen haben die Frage nach einer weiteren Beteiligung allerdings deutlich häufiger mit „Nein“ beantwortet als andere Akteursgruppen, was die Gefahr einer weiteren Schwächung dieser Gruppen als Antragsteller untermauert (vgl. dazu auch die Ausführungen zur generellen Attraktivitätsproblematik des Förderprogramms für Kommunen und private Unternehmen im Kapitel 3.2).

4.3 Wirtschaftlichkeitskontrolle

Das Förderbudget wurden eingehalten.

Insgesamt wurden rund 13,8 Mio. Euro für die Projektförderung aufgewendet. Die Summe der Aufstockungen und der nicht abgerufenen Bewilligungen ist im Vergleich zum Gesamtvolumen verschwindend gering und beide Positionen halten sich die Waage (Tabelle 3). Die bewilligten Finanzmittel für die Projekte wurden somit in der Summe „punktgenau“ eingehalten.

Tabelle 3: Aufstockungen und nicht abgerufene Bewilligungen

	Absolute Summe	Anteil am Gesamtvolumen
Bewilligte Fördersumme 2014-2018	13.800.000 €	100%
Summe nicht abgerufene Bewilligungen	140.000 €	1%
Summe Aufstockungen	62.000 €	0,5%
Saldo	-78.000 €	-0,6%

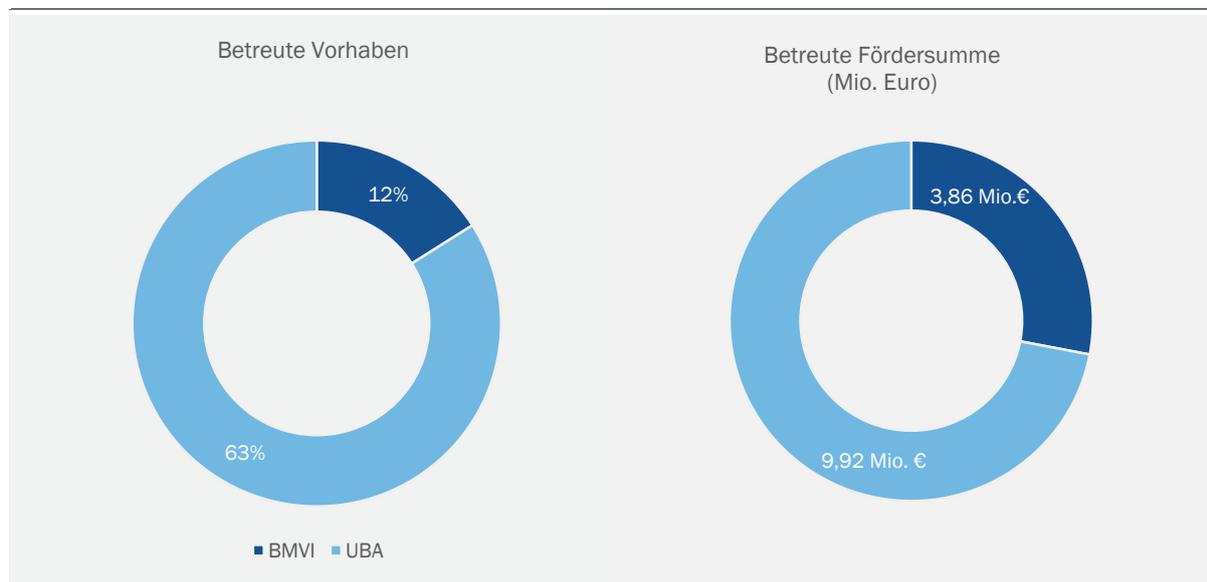
Förderdaten und Dokumente zum Skizzenverfahren, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

BMVI und UBA teilen sich die Betreuung der geförderten Projekte.

Von den 75 in den Jahren 2014 bis 2018 geförderten Projekten wurden 63 vom Projektträger UBA betreut, 12 vom BMVI. Unter den vom BMVI betreuten Projekten befinden sich insbesondere die besonders großen NRVP-Leitprojekte (v.a. Fahrradakademie). Im Ergebnis betreut das UBA mit ca. 9,9 Mio. € etwa 72% der 2014 bis 2018 bewilligten Fördersumme, das BMVI 28% (Abbildung 40).

Abbildung 40: Von BMVI und UBA betreute Vorhaben und Fördersummen

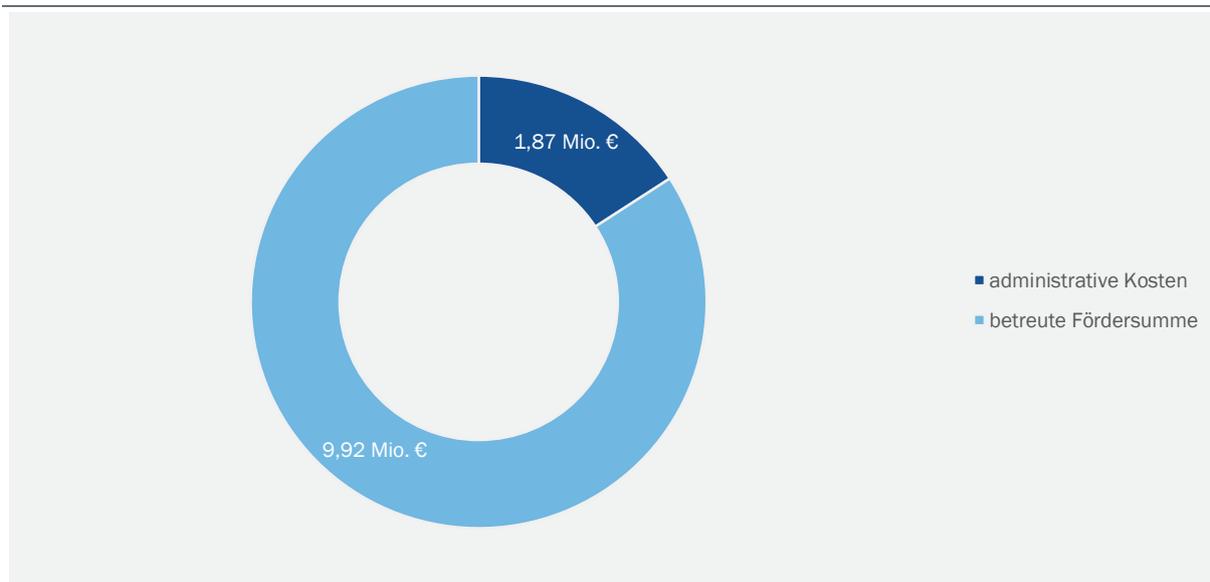


Förderdaten, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Wird die betreute Fördersumme mit den administrativen Kosten des UBA im gleichen Zeitraum in Kontext gesetzt, so ergibt sich ein administrativer Kostenanteil von 15,8% an den Gesamtkosten von etwa 11,8 Mio. € (Summe aus administrativen Kosten und der betreuten Fördersumme; Abbildung 41). Pro vom UBA betreuten Projekt fallen somit im Schnitt administrative Kosten von knapp 30.000 € an.

Abbildung 41: Struktur der Mittelverwendung



Förderdaten, eigene Auswertung und Darstellung

© Prognos AG 2019

Üblicherweise werden für die reinen administrativen Kosten einer Programmumsetzung, also die Leistungen eines Projektträgers etwa 5% des Förderbudgets als angemessen angesehen.⁹ Hat der Projektträger darüber hinaus weitere Aufgaben im Rahmen der Programmumsetzung zu leisten, kann der Anteil in einem angemessenen Verhältnis steigen. Dieses Verhältnis ist daher gegenstandsabhängig jeweils einzeln zu bestimmen. In den Stakeholdern-Gesprächen im Rahmen dieser Evaluation wurde durch BMVI und UBA bestätigt, dass der Leistungsumfang des Projektträgers im vorliegenden Förderprogramm über die üblichen rein administrativen Aufgaben (Prüfung Zwischennachweise, Mittelentsperrungen, Aufstockungsanträge, Laufzeitverlängerungen etc.) hinausgeht. So ist es der Wunsch des BMVI, dass das UBA auch alle wesentlichen Dokumente, die von den Zuwendungsnehmern veröffentlicht werden (Forschungsberichte, Plakate, Flyer, Pressemitteilungen, Fragebögen etc.), qualitativ prüft und freigibt, um eine angemessene Qualität dieser Erzeugnisse zu gewährleisten.

Da mit der vorliegenden Evaluation keine Organisations- und Prozessanalyse beim Projektträger vorgenommen wurde, kann das Verhältnis nicht näher bestimmt bzw. der höhere Budgetanteil der administrativen Kosten nicht abschließend bewertet werden. Aus Sicht der Evaluatoren ist es jedoch angeraten, auf Seiten des Fachreferats den Leistungsumfang und die Zuständigkeiten des Projektträgers kritisch zu prüfen. Es ist unbestritten, dass die Qualität der Endberichte und der Ergebnispublikation hoch gehalten werden sollte, jedoch wäre insbesondere zu diskutieren, ob die qualitative Prüfung von Publikationen und Materialien im Projektverlauf (wie zum Beispiel Flyer etc.) wirklich in der Verantwortlichkeit des Projektträgers liegen sollte oder ob hier nicht andere übergeordnete Strukturen sinnvoller wären, die sich in der Hauptsache der Qualitätssicherung und Verbreitung der Ergebnisse widmen sollten (vgl. spätere Empfehlungen zur Ergebnisverwertung).

⁹ Der Wert von 5% geht auf eine Resolution des Ausschusses für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung aus dem Oktober 1993 zurück (Ausschussdrucksache 12-389 neu). Diese Empfehlung wurde auch vom Bundesrechnungshof übernommen (BAFA 2018: 94, 99). Eine Überschreitung dieses Wertes sollte daher begründet werden.

5 Kernergebnisse, Bewertung und Handlungsempfehlungen

5.1 Kernergebnisse und Bewertung

5.1.1 Fördergeschehen

Mit der Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans wurden in der Zeit von 2014 bis 2018 insgesamt 75 Vorhaben gefördert. Die überwiegende Mehrheit davon hat über das zweistufige Förderverfahren (Skizze + Antrag) teilgenommen, 18 Vorhaben (24%) wurden außerhalb des Skizzenverfahrens einstufig eingereicht und gefördert. Darunter befinden sich v.a. die NRVP-Leitprojekte. Im Betrachtungszeitraum wurden für die Projektförderung etwa 13,8 Millionen Euro aufgewendet, im Durchschnitt wurde jedes Projekt mit rund 184.000 Euro gefördert.

Es erfolgt eine erfolgreiche thematische Schwerpunktsetzung.

Als thematische Schwerpunkte der geförderten Vorhaben können die primären Handlungsfelder *Radverkehrsplanung und -konzeption, Qualitäten schaffen und sichern, Elektromobilität* sowie *Infrastruktur* identifiziert werden. In diesen Handlungsfeldern konzentriert sich die Mehrzahl der geförderten Projekte. Im Handlungsfeld *Qualität schaffen und sichern* erhalten die Projekte mit ca. 310.000 € je Projekt die höchsten Förderzuwendungen, da in diesem Bereich die besonders großen NRVP-Leitprojekte wie etwa die Fahrradakademie verortet sind.

Im Evaluationszeitraum wurden durch das BMVI mit vier Projektaufufen unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt. Die gesetzten Themen wurden von den geförderten Vorhaben in den jeweiligen Jahren aufgenommen, nur eine begrenzte Anzahl von Projekten widmet sich Themen abseits der jeweiligen Projektaufufe.

Das breite Themenspektrum der geförderten Vorhaben entspricht dem breiten inhaltlichen Fokus des Förderprogramms und berücksichtigt zudem die durch die Projektaufufe gesetzten Themen. Vor diesem Hintergrund haben sich das zweistufige Antragsverfahren sowie die Projektaufufe als inhaltliche Steuerungsinstrumente bewährt. Sie sollten dementsprechend auch künftig beibehalten werden, um dem Förderprogramm Flexibilität und die Möglichkeit der thematischen Berücksichtigung aktueller Entwicklungen zu verleihen.

Ein breites Spektrum an Akteuren mit unterschiedlicher Einbindungsform nimmt am Programm teil.

Den größten Teil der Zuwendungsempfänger stellen wissenschaftliche Einrichtungen und Universitäten dar, die sich in ihren Projekten vordringlich der Generierung neuen Wissens widmen. Hierin ist ein wichtiger Hinweis darauf zu sehen, dass der Erkenntnisgewinn zur Umsetzung des NRVP im Mittelpunkt der geförderten Projekte steht. Weitere Akteure wie Verbände und Privatunter-

nehmen sind in deutlich geringerem Umfang als Zuwendungsempfänger beteiligt. Ein wesentlicher Grund für die geringere Beteiligung der Privatwirtschaft könnte darin liegen, dass Privatunternehmen ihre wirtschaftlichen Interessen qua Zielsetzung des Programms nicht in den Vordergrund stellen können und damit die Förderung für sie weniger attraktiv ist.

Der akademisch geprägte Akteurskreis wird insbesondere von Kommunen und kommunalen Unternehmen ergänzt. Sie sind in der Regel als assoziierte Partner beteiligt, deren Anzahl in den meisten Projekten die der Zuwendungsnehmer bei weitem übersteigt. Die Anzahl und der Anteil der assoziierten Partner signalisieren ein hohes kommunales Interesse an der Thematik. Zugleich sind sie ein Zeichen für Herausforderungen bei der operativen Umsetzung der Förderung bei Kommunen und kommunalen Unternehmen. Gerade Kommunen sind in ihrer Organisations- und Finanzierungsweise nur in geringem Umfang auf die Anforderungen einer nicht investiven Projektförderung ausgelegt: Der Mehrwert der monetären Förderung (im Regelfall im Rahmen von Personalstellen) ist nur unter Einschränkungen zu realisieren, bedeutet aber zugleich einen erheblichen Mehraufwand hinsichtlich Beantragung, Administration und Umsetzung in der eigenen Organisation.

5.1.2 Erfolgskontrolle

Die Projekte erreichen ihre Ziele und erzeugen Innovationen sowie Erkenntnisgewinn.

Die geförderten Projekte erreichen ihre Ziele in der Regel im finanziellen Rahmen, zum Teil allerdings erst mit einer leichten zeitlichen Verzögerung. Sie führen zu einer Vielzahl von technischen, organisatorischen und gesellschaftlichen Innovationen. Die Projektergebnisse unterstützen die Programmziele, da sie insbesondere zur Entwicklung von Leitfäden und der Generierung von Wissen und Daten führen. Auf Ebene der Projekte werden Grundlagen geschaffen, die für weitere Aktivitäten genutzt werden können, indem den Akteuren neue Kenntnisse an die Hand gegeben und Netzwerke generiert und / oder gestärkt werden. Damit erreicht die Förderung ihre Ziele in den Dimensionen Output (Anzahl Projekte) und Outcome (Ergebnisse der Projekte).

Grundsätzlich leisten die Projekte auch einen Beitrag zu den Zielen des NRVP (Impact-Dimension). Sie führen zu Ergebnissen, deren Art und Formate grundsätzlich über das Projekt hinaus auf andere Anwendungssituationen übertragen werden können. Die Verzögerungen bei der Ergebnisverwertung und insbesondere die dafür bei den Zuwendungsempfängern noch aufzubringenden zusätzlichen Ressourcen verweisen jedoch darauf, dass die Verwertung und damit der Wirkungseintritt optimierungsfähig sind. Dieser Befund wird gestützt durch die Ergebnisse der Experteninterviews sowie die Einschätzung des Beirats der Evaluation, die unabhängig voneinander jeweils einen nur geringen Impact über die Projektebene hinaus konstatieren.

Die Förderung führt zu Wirkungen und Effekten bei den Zuwendungsempfängern.

Die Förderung bewirkt nachweislich die Entwicklung und Umsetzung von Vorhaben. Das bedeutet, dass die Förderung ursächlich für die Projekte und die dort erzielten Ergebnisse und Wirkungen ist. Über die Eigenanteile hinaus fließen neben den Fördermitteln kaum weitere Finanzmittel in die Projekte ein. Das Förderprogramm schließt an dieser Stelle eine Förderlücke, da auch die Synergien zu anderen Förderangeboten sehr gering sind.

Die Ergebnisse und Wirkungen der Projekte zeigen sich auf mehreren Ebenen: Die Projekte erzielen einen Erkenntnisfortschritt in den von ihnen behandelten Themenbereichen. Die Ergebnisse der Projekte zielen im Wesentlichen auf die Wissensgenerierung und Informationsverbreitung ab. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse bei einer ggf. notwendigen regionalen Anpassung ist mehrheitlich in den Projekten angelegt und grundsätzlich durch entsprechende Aktivitäten gewährleistet. Zusätzlich wird die Ausgangsbasis für eine verbesserte Koordinationsfähigkeit und Umsetzung der im NRVP aufgestellten Ziele geschaffen: Die Projekte stärken die Vernetzung der Akteure im Radverkehr. Zudem führen sie dazu, dass bei relevanten Akteuren die Bedeutung des Themas Radverkehr gestärkt und diesbezügliche Aktivitäten intensiviert werden. Den Akteuren im Radverkehr wird durch die Projekte eine gemeinsame, verbesserte Grundlage für eigene und gemeinsame Aktivitäten geschaffen. Die Verwertung der Ergebnisse wird insbesondere durch eine kontinuierliche Weiterführung von angestoßenen Aktivitäten verfolgt. Zudem trägt die Förderung dazu bei, dass neue und weitere Projekte initiiert bzw. geplant werden.

Insgesamt sind die Zuwendungsempfänger mit ihren Projekten und den erzielten Ergebnissen zufrieden. Diese hohe Zufriedenheit lässt sich grundsätzlich auch bezogen auf das Programm und die Administration nachweisen, allerdings bewerten die befragten Projekte Aufwand und Dauer der administrativen Prozesse (insbesondere des Bewilligungsverfahrens) kritisch.

Wie schon im Rahmen der Zielerreichungskontrolle dargestellt sind die Wirkungen und Effekte auf das überregionale Zielsystem des NRVP allerdings ausbaubar. Derzeit gelingt es nur in eingeschränkter Weise, Ergebnisse der Projekte auf die im NRVP vorgesehene nationale Ebene zu transformieren. Deutlich wird dies unter anderem darin, dass über die Hälfte der Projekte eine Übertragung der Ergebnisse ohne weitere größere Anpassungen zwar als möglich ansieht, nach eigener Einschätzung für eine weitere Verwertung der Ergebnisse aber zusätzliche Ressourcen benötigt. Der geringe Impact deutet auf Verwertungsherausforderungen insbesondere im Rahmen der Verbreitung der Ergebnisse hin, die bislang in den Projekten nur sehr eingeschränkt auf überregionaler Ebene stattfindet.

Ein geringer Impact und hohe Vollzugskosten beeinflussen die Wirtschaftlichkeit.

Die geförderten Projekte erreichen ihre Ziele mit den gegebenen Fördermitteln auf wirtschaftliche Weise. Diese grundsätzlich positive Bewertung der Projektebene gilt nicht in gleichem Umfang bezogen auf die Programmebene, denn der bislang erzielte Impact der Förderung erscheint vergleichsweise gering. Es mangelt insbesondere an einer planmäßigen programmweiten Verwertung der Ergebnisse im Kontext der übergeordneten Ziele des NRVP. Die Wirtschaftlichkeit auf der Programmebene könnte durch eine optimierte Verwertung und Nutzung der Projektergebnisse verbessert werden. Grundsätzlich liegt dafür eine gute Ausgangsbasis vor: Die Ergebnisse der geförderten Projekte zielen von ihrer Struktur her auf eine Anwendung über das eigene Projekt hinaus ab, benötigen aber offenbar weitere Unterstützung, um diese Potentiale ausschöpfen zu können.

Als weiterhin kritisch für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist insbesondere die Vollzugswirtschaftlichkeit zu sehen, die sich anhand der Höhe der administrativen Kosten im Vergleich zum Gesamtbudget bewerten lässt: Der Anteil der administrativen Kosten an den Programmkosten ist mit 15,8% vergleichsweise hoch.

5.2 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der Kernbefunde regen die Evaluatoren die Diskussion und Prüfung der folgenden Aspekte an:

Akteurskreis erhalten und stärken

Vor dem Hintergrund der komplexen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Radverkehr ist es notwendig, den bisher aktivierten heterogenen Akteurskreis zu erhalten und zu stärken. Die hohe Anzahl von Kommunen als assoziierte Partner weist darauf hin, dass das inhaltliche Interesse am Programm auf kommunaler Seite vorhanden ist und das Förderprogramm in dieser Weise genutzt wird. Ihre Beteiligung als Zuwendungsempfänger wird allerdings oftmals durch organisatorische und haushaltsrechtliche Vorgaben beschränkt, denn die Schaffung von Projektstellen ist bei ihnen durch den bestehenden Rechtsrahmen erschwert. Der Mehrwert der monetären Förderung ist für Kommunen nur unter Einschränkungen zu realisieren, bedeutet aber zugleich einen erheblichen Mehraufwand bei Beantragung und Administration. Aus Sicht der Evaluatoren kann dieser Sachverhalt über die Förderbedingungen aufgrund des bestehenden Rechtsrahmens nicht beeinflusst bzw. verbessert werden. Eine Steigerung der Attraktivität des Förderprogramms für die Kommunen liegt somit außerhalb der Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des BMVI.

Die Einbindung von Kommunen zumindest als assoziierte Partner ist im Programm nachweislich bewährte Praxis. Die Rolle und Funktion der assoziierten Partner könnte gestärkt und gewürdigt werden, in dem zum Beispiel die Anzahl und Beteiligung assoziierter Partner als Auswahlkriterium für die Förderung in der Förderrichtlinie genutzt wird, um die Teilnahme entsprechender Akteure als wichtigen Bestandteil der Förderung zu sichern und auszubauen. Im Beirat wurde in diesem Zusammenhang aber auch der Hinweis gegeben, dass allzu hohe Ansprüche an Antragsteller zur Betreuung komplexer Projektstrukturen zu abschreckend wirken könnten. Insofern sollte darauf geachtet werden, künftig nicht ausschließlich große Vorhaben zu fördern, sondern auf eine ausgewogene Mischung von Projekten mit überregionaler Aufstellung und großem Akteursspektrum und kleineren Projekten mit hohem innovativem Wert gleichermaßen zu achten. Dieser Anspruch sollte im Auswahlprozess klar kommuniziert und verfolgt werden.

Ein weiterer Ansatz zur Erhaltung gerade der Kommunen als Fördermittelnehmer könnte darin bestehen, sie gezielter im Antragsprozess zu unterstützen. Im Beirat wurde der Hinweis darauf gegeben, dass hier oftmals ein hohes Maß an Überforderung feststellbar ist, das durch entsprechende Fortbildungsangebote beispielsweise im Rahmen der Fahrradakademie adressiert werden könnte. Auf diese Weise könnte die im Beirat diskutierte Überforderung der Kommunen mit den administrativen Prozessen spürbar gemildert werden, die strukturell bedingte mangelnde Attraktivität des Programms bleibt aber erhalten (s.o.).

Nutzen der Ergebnisse über Projekte hinaus stärken

Die Projekte erreichen ihre Ziele und bringen Ergebnisse sowie Wirkungen in unterschiedlicher Weise hervor. Dabei ist die Wirkung in Hinblick auf die im NRVP vorgesehene überregionale Ebene auszubauen, um mit der Förderung einen möglichst großen Impact zu erzielen.

Hier bieten sich zwei Ansätze an: Erstens könnten die Projekte stärker auf überregionale, besser sogar bundesweite Strahlkraft ausgerichtet werden. Dies könnte über eine Schärfung der Auswahlkriterien und die Gewichtung entsprechender Kriterien bei der Vorhabenauswahl erreicht werden. Dabei sollte nach Auffassung des Beirats bei der Förderentscheidung auch die möglichst unmittelbare praktische Anwendbarkeit der Ergebnisse in anderen Kontexten ein höheres Gewicht verliehen bekommen. Möglichweise würden damit aber die Vorhabeneinreicher strukturell und organisatorisch überfordert. Gerade bei Kommunen ist zu befürchten, dass sie sich aufgrund der gestiegenen Anforderungen komplett als Antragsteller zurückziehen könnten. Es ist auch nicht auszuschließen, dass sie sogar als assoziierte Partner ausscheiden. Ein wesentlicher Grund dafür könnte sein, dass ihr eigenes Erkenntnis- / Umsetzungsinteresse in größeren Projekten an Bedeutung verlieren könnte und damit ein möglicher Motivationsgrund für die Teilnahme entfallen würde. Vor dem Hintergrund dieser Bedenken ist der Ansatz, die Förderkriterien entsprechend zu verschärfen, eher kritisch zu sehen.

Daher bietet sich eher ein zweiter Ansatz an, der weniger intensiv in die Vorhaben eingreift oder sogar potentielle Antragsteller abschreckt: Bei dieser zweiten Variante steht die Aggregation und Nutzung der Ergebnisse aus den einzelnen Projekten auf einer übergeordneten Ebene im Mittelpunkt. Damit werden gezielt die Ergebnisse aus den einzelnen Projekten aufgenommen und gesammelt aufbereitet, die für eine überregionale Nutzung und Wirkungsentfaltung von hoher Bedeutung sind. Auf diese Weise können regionale und organisatorische Limitierungen der geförderten Projekte überwunden werden. Dazu ist es notwendig, eine entsprechende Organisationseinheit zur Aggregation, Veredelung, Qualitätssicherung und Vermarktung zu etablieren. Dies kann ggf. in Form der Beauftragung einer geeigneten Institution oder Bereitstellung entsprechender Ressourcen im Ministerium oder beim Projektträger erfolgen. Ein Beispiel aus der Praxis für eine solcherart durchgeführte Ergebnisveredelung und Schaffung von Nutzungsmöglichkeiten über die Projekte hinaus stellen die Aktivitäten der NOW im Rahmen der Elektromobilitätsförderung des BMVI dar: Dort wurden (und werden) die Ergebnisse aus geförderten Projekten gesammelt und entsprechend der Anforderungen aus der Praxis aggregiert und aufbereitet. Im Ergebnis wird wichtigen Akteuren beispielsweise das „Starterpaket Elektromobilität“ zur Verfügung gestellt, das insbesondere Kommunen einen vereinfachten Einstieg in die Elektromobilität über Leitfäden und Checklisten ermöglicht. Dabei erfolgt die Vermarktung und Bereitstellung des Starterpakets in aktiver Form, d.h. die NOW geht gezielt auf die Akteure zu und überreicht in der Regel bei lokalen Veranstaltungen das Starterpaket an die jeweils geeigneten Akteure.

NRVP und Förderprogramm enger verzahnen und abstimmen

Mit den thematisch unterschiedlich ausgestalteten Projektaufufen steht ein bewährtes Instrument zur Verfügung, um aktuelle Fragestellungen und Anforderungen des Radverkehrs und der NRVP-Umsetzung in die Förderung zu übersetzen. Diese Offenheit und Flexibilität sollte erhalten bleiben, da zum Zeitpunkt der Aufstellung des NRVP kaum abzusehen ist, welche Themen in den Folgejahren in die Förderung integriert werden sollten.

Zu stärken wäre aber die Rolle und Funktion des Förderprogramms als fester Bestandteil des NRVP und dessen Umsetzung. Das bedeutet, dass die Rolle des Förderprogramms und seiner Projekte im Rahmen der Gesamtstrategie definiert und konkrete Ziele benannt werden müssten. Dabei ist es nicht entscheidend (und wie gesagt auch gar nicht möglich), schon vorab alle Themen zu benennen, die in der Förderung aufgegriffen werden sollen. Es sollte aber die enge Verzahnung dokumentiert und damit die Funktion des Förderprogramms als fester Bestandteil des NRVP und dessen Zielen schlüssig dargestellt und eingeordnet werden. Damit werden einerseits

den Antragstellern die mit der Förderung verknüpften Ansprüche verdeutlicht. Andererseits vereinfacht es auch die Bewertung der Zielerreichung der Förderung auf der Programmebene, wenn die Funktion des Programms innerhalb des NRVP konkreter benannt ist. Eine bessere Verzahnung der Förderung mit dem übergeordneten Rahmen des NRVP unterstützt zudem eine gezieltere Nutzung der Ergebnisse oberhalb der Projektebene.

Die Offenheit und Flexibilität des Programms bleibt davon unberührt, sofern weiterhin durch den Fördermittelgeber frei Themenschwerpunkte in den jährlichen Projektaufrufen definiert werden (können). Gerade diese thematische Breite und Flexibilität verleihen dem Programm das Potential dazu, neue Entwicklungen im höchst dynamischen Feld der Radverkehrspolitik proaktiv aufzunehmen und zu adressieren. Daher ist dieser wesentliche Charakter des Programms unbedingt zu erhalten.

Bewilligungsverfahren verschlanken

Insgesamt sind die Zuwendungsempfänger zufrieden mit der Umsetzung des Förderverfahrens. Eine Ausnahme ist aber eine evidente Unzufriedenheit mit der Dauer des Auswahl- und Bewilligungsverfahrens. Zwar hat sich das Verfahren insgesamt (bezogen auf seine thematische Zielgenauigkeit) bewährt, dennoch wird im Sinn einer besseren Fokussierung der Förderung angeregt, das Prüf- und Auswahlverfahren für die eingereichten Skizzen und Anträge zu verschlanken und zu beschleunigen. Dazu sollte das Prozedere geprüft und insbesondere die Funktionen und Rollen der beteiligten Akteure kritisch diskutiert werden. Durch eine Beschleunigung des Prozesses an dieser Stelle könnte sowohl die Wirkung der Förderung durch eine höhere Effizienz der Projekte als auch die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger (ggf. auch der Nicht-Geförderten) insgesamt erhöht werden.

Insbesondere ist dabei der Mehrwert des Beirates bei der Auswahl der förderfähigen Skizzen zu prüfen, da durch die Hinzuziehung eines dritten Akteurs in dieser Phase ein deutlich höherer Koordinierungs- und Zeitaufwand entsteht. Dieser Zeitaufwand führt nicht nur zu einer höheren Unzufriedenheit der Antragsteller; die Verzögerungen bis zur Bewilligung können auch dazu führen, dass die Projekte erst verspätet die nötigen Schritte (z.B. Personalgewinnung) einleiten können und dadurch in ihrem Arbeitsprogramm in Verzug geraten. In der Betrachtung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in diesem Prozessschritt ist die Rolle und Bedeutung des Programmbeirats auffällig, denn in ähnlich strukturierten Förderprogrammen beschränkt sich die Rolle eines Programmbeirats zumeist auf die strategische, programmatische Ebene: Er ist als fachlich-thematischer Impulsgeber an der Gestaltung des Programms und ggf. von Förder- / Projektaufrufen beteiligt und dient der Einbindung einer Fachcommunity in die Gestaltung der Förderung. Dagegen ist die Beteiligung des Programmbeirats an der Prüfung und Bewertung von eingereichten Skizzen und Anträgen nach Erfahrung der Evaluatoren eher unüblich. Die gewählte Einbeziehung des Programmbeirats zur Prüfung und Bewertung der Skizzen bzw. Auswahl zur Antragsaufforderung bei der Förderung der NRVP-Umsetzung kann dann gerechtfertigt sein, wenn aufgrund der kleinteiligen Akteurskonstellation und der Breite der zu berücksichtigenden Themen eine vielschichtigere Perspektive bei der Förderentscheidung einbezogen werden soll.

Soll vor diesem Hintergrund eine mögliche Beschleunigung des Prozesses durch eine verringerte Einbindung des Beirats erwogen werden, so sind dabei folgende Fragen zu beachten:

- Ist mit der Einbeziehung in die angesprochenen Prozessschritte ein Mehrwert für das Verfahren und die Qualität der Vorhaben / Projekte verbunden, die die Kompetenz des Fachreferats in erheblichem Maße aufwertet (inhaltliche Komponente)?
- Wird der Programmbeirat ggf. über Gebühr belastet (inhaltliche & zeitliche Komponente)?
- Wie ist der inhaltliche Mehrwert des Beirates im Kontext der Tatsache zu bewerten, dass sich der Entscheidungsprozess dadurch verlängert und sich der spätere Förderbeginn evtl. nachteilig auf die Projekte auswirken kann?

Die Abwägung dieser Punkte wird bei der künftigen Ausgestaltung der Programmstrukturen zu berücksichtigen sein und stellt eine strategische Entscheidung des Fördermittelgebers auf Basis der bisherigen Erfahrungen mit dem Beirat dar.

Ansprechpartner

Ihre Ansprechpartner bei Prognos



Sven Altenburg

Bereichsleitung Mobilität & Transport

Telefon: +49 40 554370-028

E-Mail: svan.altenburg@prognos.com



Dr. Stephan Heinrich

Senior Projektleiter

Telefon: +41 61 32 73-362

E-Mail: stephan.heinrich@prognos.com

Impressum

Evaluation des Förderprogramms zur Umsetzung des NRVP

Erstellt im Auftrag von

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Telefon: +49 (0) 30 18300 - 0
E-Mail: poststelle@bmvi.bund.de
www.bmvi.de

Bearbeitet von

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/Prognos_AG

Autoren

Sven Altenburg
Dr. Stephan Heinrich
Alexander Labinsky
Moritz Schrapers

Kontakt

Sven Altenburg (Projektleitung)
Telefon: +49 40 554370-028
E-Mail: sven.altenburg@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG
Grafikdesign: Prognos AG
Stand: Februar 2020
Copyright: 2020, Prognos AG
